

Género y elaboración de políticas de seguridad nacional

ÍNDICE

Importancia del género para las políticas de seguridad nacional

Cómo integrar el género en las políticas de seguridad nacional

Retos y oportunidades en situaciones post-conflicto

Preguntas para la formulación de políticas de seguridad nacional

Más información

Existe un amplio reconocimiento de que la reforma del sector de la seguridad (RSS) debería satisfacer las diferentes necesidades que tienen los hombres y las mujeres, así como los niños y las niñas, en materia de seguridad. La integración de las cuestiones de género también es fundamental para la eficacia y la rendición de cuentas del sector de la seguridad, y para la apropiación local y la legitimidad de los procesos de RSS.

Esta Nota Práctica proporciona una breve introducción a las ventajas que ofrece la integración de las cuestiones de género en la formulación de políticas de seguridad nacional, así como información práctica para dicha integración.

Esta Nota Práctica forma parte de la **caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad**. Dicha caja de herramientas está diseñada para proporcionar una introducción a las cuestiones de género dirigida a los responsables de la formulación de políticas y a los profesionales que trabajan en el ámbito de la RSS. La caja de herramientas incluye 12 herramientas con sus correspondientes Notas Prácticas (véase el apartado *Más información*).

Importancia del género para las políticas de seguridad nacional

Las políticas de seguridad nacional definen el enfoque de un gobierno en lo referente a la seguridad y el modo en que prevé garantizar esta. Incluyen estrategias y políticas generales de seguridad nacional, que pueden denominarse como el plan, la visión, la estrategia, el concepto o la doctrina, así como políticas específicas a cada institución, como, por ejemplo, un libro blanco sobre la defensa.

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 integración de las cuestiones de género en las políticas de seguridad nacional incrementa la pertinencia y la sostenibilidad de dichas políticas:

Apropiación nacional a través de procesos de formulación de políticas participativos

- La celebración de consultas amplias sobre las necesidades y prioridades en materia de seguridad en las que participa una gran variedad de organizaciones de la sociedad civil fortalecen la apropiación local, la legitimidad pública y contribuyen a crear consenso a escala nacional sobre las cuestiones relacionadas con la seguridad. En ese sentido, las diferentes perspectivas que pueden aportar las organizaciones de hombres y de mujeres resultan cruciales.

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

- El hecho de tener en cuenta las diferentes necesidades que tienen las mujeres, los hombres, las niñas y los niños en lo que concierne a la seguridad conduce a la adopción de políticas más completas y eficaces en este terreno.
- La atención a las cuestiones de género en las políticas de seguridad nacional subraya la importancia de abordar las amenazas internas para la seguridad, como la violencia de género.

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

- La reducción de la discriminación por parte del personal del sector de la seguridad genera confianza, incrementa la legitimidad y mejora la provisión de servicios de seguridad y judiciales. Una política de seguridad puede establecer normas de protección frente a la discriminación en el seno de las instituciones del sector de la seguridad.

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 *Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad* (2000).

Para obtener más información, véase el anexo de la caja de herramientas relativo a las leyes e instrumentos internacionales y regionales.

Recuadro 1 Cuestiones de género que deben incluir las políticas de seguridad nacional

- La igualdad de derecho de hombres y mujeres a participar en las instituciones del sector de la seguridad.
- La violencia de género como amenaza interna para la seguridad.
- La eliminación de la discriminación y de otras violaciones de los derechos humanos en el seno del sector de la seguridad o en la prestación de servicios de seguridad y judiciales.
- Unos mecanismos que garanticen la participación de la sociedad civil (incluidas las organizaciones de mujeres) en la supervisión de la aplicación de las políticas de seguridad, los procesos de RSS y las instituciones del sector de la seguridad.

Cómo integrar el género en las políticas de seguridad nacional

La elaboración o revisión de una política de seguridad nacional requiere de la participación de una amplia variedad de actores, entre los que se encuentran el Gobierno nacional, el Parlamento, los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Cada uno de estos grupos puede adoptar una serie de medidas encaminadas a integrar el género en la formulación de políticas de seguridad.

Gobierno nacional

(En este apartado se incluyen los órganos de coordinación en materia de seguridad y los comités encargados de la elaboración de las políticas de seguridad)

- Desarrollar la capacidad y el compromiso del personal y los funcionarios con niveles superiores de responsabilidad para incluir el género en la formulación de políticas de seguridad mediante iniciativas de capacitación, reuniones informativas e informes sobre cuestiones de género, así como a través de programas de tutorización.
- Incrementar la participación de mujeres en la formulación de políticas de seguridad mediante:
 - el nombramiento de mujeres como miembros de los consejos de seguridad nacional y de los comités encargados de la elaboración de políticas de seguridad;
 - La inclusión de representantes ministeriales o de otros entes gubernamentales o grupos parlamentarios responsables de los asuntos de género y de la mujer en los órganos encargados de la seguridad.
 - La creación de mecanismos para celebrar consultas con representantes de las organizaciones de mujeres y con expertos de género sobre cuestiones relacionadas con la política de seguridad.

Estudio de caso núm.1 La política de seguridad nacional de Jamaica: un proceso inclusivo1

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. 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 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).

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".

- Incluir explícitamente las cuestiones de género en las políticas de seguridad (véase el recuadro 1).
- Utilizar un lenguaje sensible al género para evitar la discriminación y la exclusión, utilizando términos neutros en la medida de lo posible.

Parlamento

- Garantizar que los procesos de formulación de políticas de seguridad sean inclusivos y participativos a través de las medidas siguientes:
 - La celebración de procesos amplios de consultas públicas (véase el recuadro 2).
 - La organización de audiencias parlamentarias, debates abiertos y reuniones municipales para conocer las aportaciones de los hombres y mujeres de todos los sectores sociales sobre las cuestiones de seguridad y debatir sobre proyectos de políticas de seguridad.
 - La celebración de reuniones específicas para aquellos grupos sociales que quizá no puedan hablar en público, como las minorías étnicas.
- Luchar para conseguir una participación igualitaria de representantes parlamentarios de ambos sexos en la formulación de políticas de seguridad a través de:
 - El fomento de la participación de mujeres parlamentarias en las comisiones de defensa y seguridad.
 - Animando a las mujeres parlamentarias y/o a los parlamentarios de ambos sexos interesados en las cuestiones de género a reunirse con el fin de elaborar una plataforma común para tratar las cuestiones relacionadas con el género y la seguridad más allá de las afiliaciones políticas.
 - Apoyando la creación de grupos o coaliciones para la defensa de los intereses de las mujeres en el Parlamento y en el seno de los partidos políticos (véase el estudio de caso núm. 2).

Gobierno local

- Involucrar a mujeres, expertas y expertos de género y representantes de organizaciones de mujeres en los comités y consejos de seguridad comunitarios y en las auditorías de seguridad comunitarias.
- Tener en cuenta las diferentes necesidades de los hombres, las mujeres, los niños y las niñas en el ámbito de la seguridad y la justicia de cara a las iniciativas de prevención y respuesta ante la delincuencia, así como en lo que respecta a las cuestiones relacionadas con la violencia de género.
- Dar a conocer los resultados de las auditorías de seguridad y de los procesos de planificación a los órganos nacionales y regionales encargados de la seguridad, de manera que se pueda tener en cuenta la realidad local en las políticas de seguridad nacionales.

Organizaciones de la sociedad civil

- Promover la incorporación de las cuestiones de género en las políticas de seguridad nacional.

Recuadro 2

Las consultas sobre las políticas de seguridad nacional deberían incluir a los colectivos siguientes:

- Organizaciones comunitarias de mujeres, tanto urbanas como rurales.
 - Sindicatos.
 - Organizaciones religiosas.
 - Líderes y activistas comunitarios.
 - Organizaciones juveniles.
 - Asociaciones indígenas, étnicas y de otras minorías.
 - Organizaciones que trabajen por la justicia social.
 - Asociaciones de migrantes.
 - Asociaciones de personas con discapacidad.
 - Colectivos defensores de los intereses de los niños.
 - Investigadores y expertos del mundo académico.
 - Organizaciones internacionales.
- Representar los puntos de vista de los hombres, las mujeres, los niños y las niñas de todos los sectores de la sociedad (incluidos los pertenecientes a grupos marginados) en los procesos de formulación de políticas de seguridad.
 - Proporcionar un recurso del que puedan beneficiarse los representantes parlamentarios y los responsables de la formulación de políticas de seguridad para obtener conocimientos técnicos y capacitación especializada sobre las cuestiones relacionadas con el género y la seguridad.
 - Hacer un seguimiento de las cuestiones de género en la aplicación de las políticas de seguridad.
 - Llevar a cabo auditorías y evaluaciones de la política de seguridad y de las instituciones del sector de la seguridad.
 - La capacitación de género constituye una herramienta muy importante para la creación de capacidades para diseñar y ejecutar una política de seguridad con perspectiva de género. Entre los principales grupos destinatarios de la capacitación de género figuran los siguientes:
 - El personal de los ministerios implicados en la formulación de políticas de seguridad (ministerios de defensa, interior y asuntos exteriores).
 - Los miembros de los órganos de coordinación en materia de seguridad y los comités encargados de la elaboración de las políticas de seguridad.
 - 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.
 - Se necesita un análisis, seguimiento y evaluación con perspectiva de género de las políticas de seguridad para garantizar que respondan a las necesidades de hombres, mujeres, niños y niñas. A modo de estrategias útiles para lograr ese objetivo cabe citar las siguientes:
 - La realización de análisis socioeconómicos y de género de 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.
 - El análisis de los efectos de la política de seguridad desde el punto de vista del género para determinar la repercusión potencial o demostrado de la política de seguridad sobre los hombres, las mujeres, los niños y las niñas.

- Un análisis presupuestario desde el punto de vista del género con objeto de 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.

La herramienta 8 incluye también...

- Ejemplos de la utilización de un lenguaje sensible al género en las políticas de seguridad nacional.
- Un proceso de auditoría de seguridad comunitaria en cinco etapas.
- Medidas que pueden adoptar las OSC para respaldar una formulación de políticas de seguridad con perspectiva de género.
- Preguntas para llevar a cabo un análisis de los efectos de la política de seguridad desde el punto de vista del género.
- Preguntas para llevar a cabo un análisis de los presupuestos desde el punto de vista del género.
- Retos y oportunidades para la integración de las cuestiones de género en la formulación de políticas de seguridad en entornos post-conflicto y en países en transición, desarrollados y en desarrollo.

Retos y oportunidades en situaciones post-conflicto

La reforma del sector de la seguridad representa una prioridad fundamental en los países que se encuentran en una situación post-conflicto, y las políticas de seguridad constituirán una base esencial para la estructuración de este proceso. Los procesos de formulación de políticas de seguridad pueden ofrecer una oportunidad para renegociar las funciones y responsabilidades de los actores estatales y no estatales en materia de seguridad.

Retos para la integración de las cuestiones de género

- Es posible que las instituciones y la infraestructura estatales presenten debilidades y, en consecuencia, tengan escasa capacidad para llevar a cabo procesos de consulta amplios. A su vez, esto limita la participación de las organizaciones de mujeres y la inclusión de las cuestiones de género.
- 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.

Estudio de caso núm. 2

Integrar el género en la formulación de políticas de seguridad: el papel de las mujeres en el Consejo Nacional Africano en Sudáfrica²

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. La Liga de Mujeres del Consejo Nacional Africano se reformó en 1990 por el temor a que las mujeres quedaran marginadas. La Liga reclamó vigorosamente la inclusión de las mujeres en puestos de liderazgo y la integración de la igualdad de género en las políticas del Consejo Nacional Africano. 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 reconocía que "la discriminación de género ha excluido o subordinado la participación de las mujeres en todas las instituciones socioeconómicas y políticas"³. El documento *Ready to Govern* proponía adoptar cuatro valores interrelacionados: democracia y autoridad civil, seguridad humana, antimilitarismo e igualdad de género. Asimismo, insistía en que las instituciones del sector de la seguridad deben respetar los ideales de la democracia y la ausencia de racismo y sexismo, además de reflejar la composición de la sociedad sudafricana desde el punto de vista nacional y de género.

Recuadro 3

Participación de las organizaciones de mujeres en la formulación de políticas de seguridad

- 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, incluida la supervisión del sector de la seguridad.
- Incluir a representantes de las organizaciones de mujeres como expertas de género en las audiencias parlamentarias.

- El poder ejecutivo y las instituciones del sector de la seguridad pueden ver a las organizaciones de la sociedad civil como oponentes políticos, por lo que pueden ser reacios a trabajar con las organizaciones de mujeres.

Oportunidades para la integración de las cuestiones de género

- Los acuerdos de paz pueden incluir disposiciones que ordenen el desarrollo de políticas de seguridad nacional con perspectiva de género.
- Los diálogos participativos sobre la seguridad y la reconciliación a escala nacional pueden posibilitar que tanto las mujeres como los hombres puedan participar en la identificación de las necesidades y prioridades en lo que respecta a la seguridad nacional.
- Los grupos de la sociedad civil de mujeres que durante el conflicto hubieran trabajado en favor de la paz y la seguridad en el ámbito comunitario pueden aportar una experiencia muy valiosa para la formulación de políticas de seguridad.
- Una reforma constitucional y electoral que eleve la proporción de mujeres en el Parlamento facilita que estas pasen a ocupar puestos en los órganos de toma de decisiones encargados de la seguridad.

Más información

Susanna Bearne, Olga Oliker, Kevin A. O'Brien y Andrew Rathmell: **National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform**, The RAND Corporation, 2005.

DCAF: **DCAF Backgrounder: National Security Policy**, 2005.

Initiative for Inclusive Security and International Alert: **Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action**, 2004.

OCDE: **OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice**, 2007.

Kristin Valasek y Kaitlin Nelson: **Securing Equality, Engendering Peace: a Guide to Policy and Planning on Women, Peace and Security (UN Security Council Resolution 1325)**, INSTRAW, ahora ONU Mujeres, 2006

- El aumento de los índices de violencia de género post-conflicto puede poner de relieve la necesidad de que las políticas de seguridad incluyan la prevención de este problema y la respuesta a él como prioridad en el ámbito de la seguridad.
- Los donantes y las organizaciones internacionales pueden respaldar los procesos de formulación de políticas con perspectiva de género.

? Preguntas para la formulación de políticas de seguridad nacional

Entre las preguntas fundamentales que se pueden plantear con el objetivo de garantizar que las políticas de seguridad nacional tengan en cuenta las cuestiones de género se encuentran las siguientes:

- ¿Se hace hincapié en la seguridad nacional o en la seguridad humana? ¿Se han incluido las amenazas internas y las amenazas cotidianas para la seguridad humana?
- ¿Se ha desarrollado la política de forma participativa, incluyendo a los grupos de mujeres y otras OSC, al personal del Ministerio de Asuntos de la Mujer, a las parlamentarias y a expertas y expertos en materia de género?
- ¿Cómo aborda la política las necesidades específicas de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños en el terreno de la seguridad?
- ¿Cómo aborda la política la violencia de género?
- ¿Cómo enfatiza la política la importancia de los objetivos de igualdad de género, inclusive la no discriminación y la participación igualitaria de hombres y mujeres?
- ¿Está la política formulada con un lenguaje sensible al género?
- ¿Está la política en consonancia con las leyes y políticas internacionales, regionales y nacionales que regulan las cuestiones de género?
- ¿Se aplicará, supervisará y evaluará la política de un modo sensible al género?

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

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

Anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

Todas estas herramientas y Notas Prácticas están disponibles en: www.dcaf.ch, www.unwomen.org y www.osce.org/odhr.

La autora de esta Nota Práctica fue Mugiho Takeshita, del Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF). La Nota Práctica está basada en la Herramienta 8, cuya elaboración corrió a cargo de Peter Albrecht y Karen Barnes, de International Alert.

1. *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*, 2005.
2. Anderlini, S.N. y Conaway, C.P., *Negotiating the Transition to Democracy and Reforming the Security Sector: The Vital contributions of South African Women*, (Washington DC: Women Waging Peace), 2004.

3. 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>