

Género y gestión de fronteras

Angela Mackay



Género y gestión de fronteras

Angela Mackay

Acerca de la autora

Angela Mackay is an independent consultant, specialised in conflict management, gender, human rights and human trafficking. Until June 2007, she was part of an International Centre for Migration Policy Development implementation team that established and developed training materials for the Kosovo Border and Boundary Police Training Unit. Formerly Director of Programmes at the Pearson Peacekeeping Training Centre (Canada), she developed and tested the first 'Gender and Peacekeeping' training materials for the UN Department of Peacekeeping Operations. In 2002, Angela was the Chief of the Office of Gender Affairs in the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. She also developed and delivered counter-trafficking training for the International Organisation for Migration in Macedonia and Kosovo.

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: Martha L. Cottam, Vanessa Farr, Werner Fasching, Hermann Fuertmueller, Marcelyn L. Thompson y el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW, ahora ONU Mujeres). Además, queremos agradecer a Benjamin Buckland, Anthony Drummond y Mugihō 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 gestión de fronteras 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 (Martine Perret, 2007).
© DCAF, OSCE/OIDDH e INSTRAW, ahora ONU Mujeres, 2008. Todos los derechos reservados.

ISBN 978-92-9222-074-7

Citar como: Angela Mackay. "Género y gestión de fronteras". *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 INSTRAW, ahora ONU Mujeres, 2008.

ÍNDICE

Acrónimos	iii
1. Introducción	1
2. ¿Qué es la gestión de fronteras?	1
3. Importancia del género en la gestión de fronteras	2
3.1 Prevención y detección de la trata de personas y el contrabando.....	2
3.2 Protección y promoción de los derechos humanos	3
3.3 Instituciones representativas en el ámbito de la gestión fronteriza.	4
3.4 Apropiación local, supervisión civil y colaboración.....	5
4. Cómo integrar el género en la gestión de fronteras	5
4.1 Mejorar la prevención y la detección de la trata de personas.....	5
<i>Políticas, protocolos y procedimientos sensibles al género</i>	6
<i>Mecanismos multisectoriales</i>	7
<i>Capacitación sobre la trata de personas</i>	8
<i>Colaboración con organizaciones de la sociedad civil</i>	9
4.2 Fortalecer la protección y la promoción de los derechos humanos.....	9
<i>Códigos de conducta</i>	9
<i>Capacitación de género</i>	10
4.3 Crear instituciones más representativas en el ámbito de la gestión fronteriza.....	10
<i>Evaluaciones</i>	11
<i>Políticas y prácticas de contratación inclusivas y específicas para mujeres</i>	11
<i>Retención del personal femenino</i>	12
<i>Promoción del personal femenino</i>	12
4.4 Mejora de la supervisión de la sociedad civil	12
5. Integración del género en la gestión fronteriza en contextos específicos	13
5.1 Países en situaciones post-conflicto.....	13
5.2 Países en transición.....	14
5.3 Países en desarrollo.....	15
5.4 Países desarrollados.....	16
6. Principales recomendaciones	18
7. Recursos adicionales	19

ACRÓNIMOS

BBPTU	Unidad de Capacitación de la Policía de Fronteras y Pasos Fronterizos de Kosovo
CSO	Organización de la sociedad civil
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
EU	Unión Europea
VIH/SIDA	Virus de la inmunodeficiencia humana/Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
ICMPD	Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
ONG	Organización no gubernamental
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
ONU	Organización de Naciones Unidas
EE. UU.	Estados Unidos de América

Género y la gestión de fronteras

1 Introducción

"Unos servicios de gestión de fronteras eficaces e integrados son cruciales para garantizar la seguridad de los ciudadanos, promover la estabilidad regional y facilitar el comercio y el desarrollo".

OECD DACHandbook¹

Unas fronteras adecuadamente gestionadas garantizan una circulación fluida de personas, mercancías y servicios, que contribuyen al crecimiento económico y la seguridad humana. Una labor sólida de prevención, detección e investigación por parte de los servicios fronterizos disuade la actividad criminal; por su parte, los esfuerzos internacionales de lucha contra la delincuencia transfronteriza fortalecen la colaboración regional.

Esta herramienta se centra en la reforma de la gestión fronteriza y en los diferentes efectos que ejercen las transacciones fronterizas sobre la vida de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños. La herramienta engloba las diversas funciones de control de fronteras –aduanas, servicios de inmigración y organismos encargados de hacer cumplir la ley– y demuestra las ventajas operacionales que tiene el hecho de garantizar la inclusión de la perspectiva de género en las políticas, procedimientos y prácticas de gestión de fronteras.

La herramienta está diseñada para proporcionar una introducción básica a la gestión de fronteras y las cuestiones de género para el personal de los gobiernos nacionales (incluidos los países donantes) así como para las organizaciones internacionales y regionales (como las Naciones Unidas, la OSCE, la OIM y la UE) responsables del desarrollo de las políticas y los programas de gestión de fronteras. Los representantes parlamentarios, las organizaciones de la sociedad civil, los expertos del mundo académico y los investigadores que trabajen en el ámbito de la gestión de fronteras o en las cuestiones relacionadas con el género también la encontrarán útil.

La herramienta incluye:

- Una introducción conceptual a la gestión de fronteras y el género.
- Un breve esbozo de las formas en que la integración del género fortalece la gestión de fronteras.
- Medidas encaminadas a integrar el género en la gestión de fronteras.
- Examen de cuestiones específicas relacionadas con el género y la gestión de fronteras en contextos post-conflicto, países en transición, países en desarrollo y países desarrollados.
- Principales recomendaciones.
- Recursos adicionales.

Esta herramienta constituye un recurso para la formulación de políticas y programas de gestión de fronteras con perspectiva de género. Se trata de uno de los primeros recursos sobre gestión de fronteras y cuestiones de género e incluye estudios de casos, sugerencias y ejemplos extraídos de otras áreas relacionadas con la aplicación de la ley, y puede adaptarse a los contextos específicos de gestión fronteriza. Muchos de los ejemplos expuestos hacen referencia a Kosovo, lo que refleja tanto la propia experiencia de la autora como el nivel de atención prestada a la reforma del sector de la seguridad en aquella zona.

2 ¿Qué es la gestión de fronteras?

La gestión de fronteras concierne a la administración de los límites fronterizos. Aunque el significado exacto del término puede variar según el contexto nacional, normalmente hace referencia a las normas, técnicas y procedimientos que regulan las actividades y el tráfico a través de las zonas fronterizas definidas². Las fronteras son muy diversas; por algunas pasan miles de personas y de toneladas de mercancías diariamente, mientras que otras son apenas pasos aislados. La reforma de la gestión de las fronteras, en el marco de los procesos de reforma del sector de la seguridad, representa un desafío único, en especial porque debe lograr un equilibrio adecuado entre la prevención de la entrada ilegal de personas o mercancías y la apertura al comercio y el trabajo que cumplen todos los requisitos legales.

Los servicios de vigilancia fronteriza, inmigración y aduanas son los principales responsables de gestionar la circulación de personas y mercancías a través de las fronteras. En general:

Los **guardias fronterizos** suelen encontrarse bajo la autoridad de un servicio civil o paramilitar encargado de la aplicación de la ley. Su tarea es la prevención de las actividades transfronterizas ilícitas, la detección de amenazas para la seguridad nacional a través de la vigilancia de las fronteras terrestres y marítimas y el control de personas y vehículos en los pasos fronterizos designados³.

Los **servicios de inmigración** son responsables de hacer cumplir las restricciones de entrada y salida, garantizar la legalidad de los documentos de viaje, identificar e investigar las actividades delictivas y ayudar a quienes necesiten protección.

El **servicio de aduanas e ingresos/impuestos especiales** es un servicio fiscal al que, por lo general, se encomienda la tarea de regular la circulación transfronteriza de mercancías. Su función consiste en facilitar el comercio y, al mismo tiempo, hacer cumplir las restricciones nacionales a la entrada y salida de mercancías, aplicar los regímenes de tarifas e impuestos al comercio y proteger la salud de

personas, animales y plantas.

En los países desarrollados, la tarea de controlar la circulación de personas a través de las fronteras suele asignarse al Ministerio del Interior. Durante un conflicto armado o una situación de perturbación regional, cuando la prioridad pasa a ser la contención de los ciudadanos y la defensa de las fronteras frente a la entrada de enemigos, los organismos civiles suelen quedar relegados a un papel secundario. En muchos Estados en transición y en situaciones post-conflicto, la asunción de la gestión de fronteras puede ir acompañada de un énfasis desproporcionado en el control de las fronteras debido a las preocupaciones relativas a la seguridad y la defensa.

Entre los retos comunes en el ámbito de la gestión de fronteras figuran los siguientes:

- La gran porosidad de unos límites fronterizos largos y sin vigilancia al tráfico de personas y vehículos.
- La actividad criminal en las zonas fronterizas (por ejemplo, prostitución, trata de personas, contrabando de seres humanos, terrorismo, etc.).
- Corrupción.
- Desconfianza de los ciudadanos hacia los servicios fronterizos.
- Marginación social y económica de las zonas fronterizas.

Frente a estos desafíos, cabe la posibilidad de poner en marcha diversas reformas. Estas pueden implicar, por ejemplo, la celebración de acuerdos regionales de gestión de fronteras (como el acervo de Schengen de la UE), la creación de una organización independiente para la vigilancia fronteriza o la capacitación para identificar a las víctimas de la trata de personas. La naturaleza y la dimensión de los procesos de reforma de gestión de las fronteras vienen determinadas por el contexto histórico y por las prioridades en materia de seguridad, las características geográficas y la disponibilidad de recursos. La reforma de la gestión de fronteras viene motivada por un conjunto de factores, que pueden incluir los siguientes:

- La necesidad de un planteamiento unificado en cuanto a las políticas de visado, asilo y migración.
- La demarcación de fronteras que hayan sido objeto de disputas en el pasado.
- La inversión realizada para lograr la incorporación a grupos políticos o económicos en el futuro (como la UE o la CEDEAO).
- La contribución a la seguridad regional y las ventajas que se obtienen de esta.
- El aumento de las aportaciones realizadas por las instituciones financieras.
- La construcción de infraestructuras y el establecimiento de marcos jurídicos.

La multiplicidad de tareas y responsabilidades que todo ello conlleva, así como la amplia variedad de intereses y de organismos nacionales e internacionales involucrados, requiere un enfoque sólidamente integrado en lo que respecta a la reforma de la gestión de las fronteras. La creación de unas fronteras abiertas, adecuadamente controladas y seguras puede ser una empresa compleja y delicada.

3 Importancia del género en la gestión de fronteras

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 niveles⁴.

Para obtener más información, puede consultarse la Herramienta sobre género y la RSS

La integración de las cuestiones de género en los procesos de reforma de la gestión de fronteras mejora la eficacia operacional a través de:

- La mejora de la prevención y detección de la trata de personas y el contrabando.
- El fortalecimiento de la protección y promoción de los derechos humanos.
- La creación de instituciones más representativas en el ámbito de la gestión fronteriza.
- La mejora de la apropiación local, la supervisión y la colaboración.

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

La integración del género en la gestión de fronteras 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:

- *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000).*
- *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.

3.1 Prevención y detección de la trata de personas y el contrabando

Una gestión eficaz de las fronteras, que evite y detecte la trata de personas y el contrabando, es fundamental como factor disuasorio y como eslabón clave en la lucha contra la delincuencia local, regional y transnacional. La Organización Internacional del Trabajo ha estimado que cada año 2,45 millones de personas son objeto de trata con fines de trabajo forzado en todo el mundo⁵. Se calcula que la trata de seres humanos genera anualmente unos 44.000 millones de dólares de los Estados Unidos⁶.

Una vez que la trata organizada de personas consigue establecerse en un Estado o región, siempre crece con rapidez y plantea serios riesgos para la estabilidad de los países afectados. Sus efectos más importantes incluyen los siguientes:

- **El incremento de la violencia entre grupos criminales organizados con un interés financiero en los mercados de trabajo y del sexo:** las víctimas de la trata son sustraídas de los mercados ilegales de trabajo y del sexo o introducidas en dichos mercados, lo que puede provocar violentas "guerras territoriales" cuando los traficantes se enfrentan a los delincuentes locales para hacerse con el control de estas lucrativas formas de explotación humana.
- **Crecimiento y diversificación de la delincuencia organizada:** la trata de personas organizada no es un problema aislado de otros. Una vez establecidas, las redes de trata se diversifican con rapidez y entablan alianzas mutuamente beneficiosas con los grupos de delincuencia organizada que actúan en otras esferas, como el terrorismo o el contrabando de medicamentos y de armas.
- **Desestabilización de la economía a través del aumento del blanqueo de dinero:** la rentabilidad financiera de la trata conduce rápidamente a formas muy sofisticadas de blanqueo de dinero tanto interno como externo, lo que puede socavar las condiciones del mercado comercial y financiero y desestabilizar la economía.
- **Aumento de la corrupción en el sector público:** la trata y el contrabando de personas afectan a múltiples niveles, lo que genera numerosas oportunidades para corromper a funcionarios de organismos diversos. Además, la corriente de efectivo que crean estas actividades proporciona recursos para luchar contra los esfuerzos de los organismos encargados de hacer cumplir la ley.
- **Corrupción política y tráfico de influencias:** de forma similar, la riqueza que generan estas actividades delictivas puede permitir a sus autores comprar influencia política y corromper al sistema político en beneficio propio.
- **Desestabilización de la inversión económica extranjera:** la trata organizada que provoca un blanqueo de dinero endémico, corrupción en el sector público y la consiguiente pérdida de confianza en el sistema económico básico puede ejercer un efecto negativo sobre las estrategias de inversión de las grandes corporaciones mundiales⁷.

La trata de personas es una actividad con un importante sesgo de género. Aunque los fines de la trata de personas varían de unas regiones a otras y en el seno de cada región, el objetivo fundamental de la trata de mujeres y niñas es la explotación sexual y el trabajo doméstico. Las mujeres son particularmente vulnerables a la trata cuando migran para encontrar trabajo, sobre todo si no van acompañadas, poseen un bajo nivel educativo, se encuentran en situación de pobreza y no están familiarizadas con las tácticas de los traficantes de personas. Las mujeres tienen mayores probabilidades de carecer de documentos personales de viaje (puesto que es posible que necesiten de la autorización de su familia para desplazarse). Las mujeres que viajan sin documentación personal son, por definición, migrantes ilegales que a menudo caen en las redes de los explotadores. Los hombres y los niños también son objeto de trata, sobre todo con el fin de desarrollar trabajos forzados y servidumbre en la agricultura, la construcción y la industria. En África occidental, por ejemplo, se sabe que las patrullas fronterizas aceptan sobornos de los traficantes para poder introducir grandes cantidades

de niños a través de las fronteras para trabajar como esclavos⁸. Unos procedimientos sensibles al género en las fronteras ayudan a detectar a las víctimas de la trata y son necesarios para defender los derechos humanos de las personas que son objeto de trata y contrabando de seres humanos.

3.2 Protección y promoción de los derechos humanos

"El acoso y la extorsión a viajeros y comerciantes se ha convertido en una realidad cotidiana en las regiones fronterizas".

International Crisis Group en referencia a Asia central⁹

Todas las personas –incluidas las víctimas de la trata y el contrabando de seres humanos, los solicitantes de asilo y los refugiados– deben ser tratadas en las fronteras de forma que se protejan y promuevan sus derechos humanos. Cuando los funcionarios de fronteras respetan los derechos humanos, los ciudadanos confían en ellos. Esta confianza genera un incremento en la circulación de personas, mercancías y servicios, lo que a su vez contribuye al crecimiento económico y a la seguridad humana. Una relación de confianza con las comunidades fronterizas también mejora la capacidad de las autoridades de fronteras para prevenir y detectar la delincuencia.

En los controles fronterizos pueden producirse diversos tipos de **violaciones de los derechos humanos**, como:

- Denegación del derecho a solicitar asilo o de los procedimientos de búsqueda de refugio.
- Discriminación racial y elaboración de perfiles étnicos.
- Exigencia de sobornos a los comerciantes transfronterizos por parte de los funcionarios.
En Tayikistán, por ejemplo, cuando los comerciantes masculinos se enfrentan a este tipo de demandas por parte de los funcionarios de fronteras, la carga de la actividad comercial pasa a las mujeres, los niños y las personas mayores, que son percibidos como menos vulnerables a sufrir abusos físicos. Los traficantes de drogas a gran escala utilizan a las mujeres como mensajeras, creyendo que serán objeto de menos controles en los puntos fronterizos¹⁰.
- Denegación de paso a personas que necesitan asistencia sanitaria en las fronteras o los controles fronterizos.
Amnistía Internacional denuncia casos en los que las mujeres palestinas no tuvieron otra opción que la de dar a luz en el suelo, en el asiento trasero de un taxi o en vehículos privados debido a registros o retrasos en las aduanas por parte del ejército israelí, así como a denegaciones de paso a personas y ambulancias¹¹.
- Acoso y discriminación por razón de sexo u orientación sexual.
- Violencia física: palizas y tortura.
- Explotación sexual: exigencia de favores sexuales a cambio de la autorización de paso, del otorgamiento de la condición de refugiado o de documentación legal¹².
- Violación y otras formas de abuso sexual, como:
Abusos en la frontera entre los Estados Unidos y México, dirigidos fundamentalmente contra mujeres mexicanas¹³. Violaciones de mujeres y niñas por parte de soldados en la frontera albanokosovar¹⁴. Mujeres obligadas por los funcionarios de fronteras a ver videos pornográficos en la frontera entre Tailandia y Birmania¹⁵. La presunta agresión y humillación sexual de un hombre bengalí por parte de las fuerzas de seguridad fronterizas de la India en la frontera de este país¹⁶.

- Prostitución forzada en las zonas fronterizas.

Hombres y mujeres pueden ser objeto de diversos tipos de violaciones de los derechos humanos en las fronteras (véase el recuadro 1). En las áreas que sufren una tensión elevada o existe temor debido al terrorismo, los hombres y los niños tienen mayores probabilidades que las mujeres de ser detenidos o de que se les deniegue el paso. Tras los atentados del 11-S, los hombres y las mujeres de origen árabe o de Oriente Medio han sido objeto de una discriminación creciente en determinadas fronteras. Cualquier persona que carezca de documentos identificativos es más vulnerable al abuso, sea cual sea su sexo y su edad. La carencia de documentos puede deberse a la pobreza, a la falta de servicios públicos durante un conflicto armado o al hecho de que tales documentos pueden haber sido destruidos, sustraídos o retenidos por familiares masculinos o por otras personas que deseen limitar su movilidad. También se puede denegar el paso a las mujeres embarazadas debido al temor de que demanden servicios sanitarios y sociales. Lo mismo sucede en el caso de las madres que no pueden demostrar la ciudadanía de sus hijos, puesto que en algunos lugares la forma de acreditar la ciudadanía es mediante una prueba de paternidad.

En épocas de crisis se producen importantes movimientos de población, lo que provoca que las zonas fronterizas sean propensas a la violencia. La mayoría de las poblaciones de refugiados están compuestas por mujeres, niños y personas mayores que, en ausencia de hombres adultos, son vulnerables a la discriminación y el abuso. Cuando las mujeres tratan de cruzar las fronteras en busca de seguridad, pueden ser agredidas por los guardas fronterizos. Una vez que llegan a su nuevo destino, el temor a la deportación o la detención por parte de unas autoridades corruptas puede hacerlas desistir de denunciar la actividad delictiva y los actos de violencia. Durante un conflicto o después de este, las mujeres que se desplazan con grupos armados ilegales o con soldados que regresan suelen ser incapaces de cruzar las fronteras o de volver a sus hogares.

El hecho de tener en cuenta el género en la gestión de fronteras reduce la probabilidad de que se produzcan abusos, aumenta el respeto por los derechos de las mujeres, los hombres y los niños y mejora la reputación de los funcionarios de fronteras como proveedores de unos servicios justos y equitativos.

3.3 Instituciones representativas en el ámbito de la gestión fronteriza

En la actualidad, las mujeres están representadas de forma muy insuficiente en los servicios de vigilancia fronteriza, inmigración y aduanas. A pesar de que resulta complicado encontrar datos estadísticos al respecto, las mujeres representan un 7,5% de la Policía de Fronteras y Pasos Fronterizos de Kosovo¹⁹ y un 5,4% del Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras de los Estados Unidos (EE. UU.)²⁰. Esto supone aproximadamente la mitad del porcentaje que representan las mujeres en otros órganos encargados de hacer cumplir la ley: por ejemplo, dicho porcentaje asciende al 14% de la Policía de Kosovo y al 13-14% del personal policial en los Estados Unidos²¹.

El Centro Nacional de EE. UU. para la Mujer y la Acción Policial identifica seis ventajas específicas para aquellos organismos que contratan y retienen a un mayor número de mujeres, una conclusión que también podría ser aplicable al ámbito de la gestión fronteriza²².

- Se ha demostrado que las agentes femeninas son igual de competentes que sus colegas masculinos.
- Las agentes tienen menores probabilidades de recurrir a una fuerza excesiva.
- Las agentes pueden ayudar a implementar respuestas comunitarias.
- El aumento de la presencia de agentes femeninas mejora la respuesta policial ante la violencia contra las mujeres.
- El incremento de la presencia de agentes femeninas reduce los problemas relacionados con la discriminación y el acoso sexuales.

Recuadro 1

Incumplimiento de los Protocolos de la CEDEAO sobre la libre circulación de personas y mercancías en África Occidental por parte de los funcionarios de fronteras¹⁷

La Fundación CLEEN, una ONG con sede en Nigeria, hizo un seguimiento de las actividades de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley a lo largo de las nueve fronteras oficiales situadas entre Benin, Ghana, Nigeria y Togo. Su objetivo era identificar los obstáculos a la plena aplicación de los Protocolos de la CEDEAO sobre la libre circulación de personas y mercancías. En el marco del estudio se realizaron encuestas a comerciantes y a otros ciudadanos con el fin de recabar información sobre el tipo, la dimensión y la ubicación de los abusos cometidos por los funcionarios de fronteras. Con base en las conclusiones de la investigación, se recomendó una serie de medidas prácticas que la CEDEAO y sus Estados miembros podrían adoptar para garantizar una mejor aplicación de los citados protocolos.

"La historia de lo que les ocurre a los ciudadanos de África Occidental cuando están en manos de los funcionarios encargados de la seguridad de las fronteras es la misma: acoso, extorsión, brutalidad, amenazas de deportación y retrasos traumáticos en el paso de mercancías a través de las fronteras, que en ocasiones pueden tardar semanas debido... a los... innumerables controles de seguridad situados a lo largo de las carreteras fronterizas, muchos de ellos montados

por funcionarios no autorizados. Un estudio preliminar llevado a cabo en el lado nigeriano de la frontera entre Nigeria y Benin... reveló que un total de 25 organismos de seguridad organizaban controles y cortes de carreteras en un radio de 10 kilómetros del punto fronterizo. Solamente cinco de esos 'controles de seguridad' podían considerarse legítimos y necesarios para la seguridad de la frontera"¹⁸.

Las variables sociodemográficas analizadas en la encuesta incluían el sexo, la ocupación, el nivel educativo y el país de origen. De las 758 respuestas válidas recibidas, un 67,4% correspondió a hombres y un 32,6% a mujeres. Aunque el número de hombres encuestados supera considerablemente al de encuestadas, la observación sobre el terreno puso de manifiesto que el número de mujeres que atraviesan esas fronteras va en aumento, puesto que las mujeres migran como estrategia de supervivencia. Un 48% del total de viajeros denunciaron algún tipo de acoso, desde retrasos en la autorización del paso hasta exigencias de pago, denuncias por supuesta falsedad de documentos de viaje o provocación de peleas con el fin de generar oportunidades para el soborno. Nuevas observaciones indicaron que las mujeres presentaban un riesgo particularmente elevado de sufrir maltrato por parte de los funcionarios de fronteras.

Recuadro 2

El proyecto de rehabilitación de la frontera entre Dushanbe y Kirguistán²³

El proyecto tiene el objetivo de impulsar el comercio y el crecimiento económico de la región a través de la rehabilitación de una parte integral de una red de carreteras regional en Asia Central que une directamente Dushanbe, la capital de Tayikistán, con la República del Kirguistán. Además, se espera que la actuación beneficie a las mujeres, incrementando su acceso a los servicios básicos (como la educación y la salud) y a las ciudades, mejorando de ese modo sus expectativas laborales y sus oportunidades para comercializar sus productos. Otra ventaja directa asociada al proyecto es la adopción de un enfoque integrado y comunitario en lo que respecta al VIH/SIDA en respuesta a la migración estacional de hombres, que supone un mayor

riesgo de contraer el VIH y otras infecciones de transmisión sexual para las mujeres locales.

El Ministerio de Transporte, junto con el Gobierno local, las asociaciones de mujeres y las ONG, hará un seguimiento de los efectos del proyecto sobre las mujeres. Además, el Ministerio de Transporte garantizará la participación de las mujeres durante la ejecución del proyecto y alentará a los contratistas a contratar a mujeres, con el mismo salario y las mismas condiciones de seguridad en el trabajo que los hombres.

- La presencia de mujeres puede traer consigo cambios mutuamente beneficiosos para todos los funcionarios policiales.

En determinadas situaciones, dicha presencia puede ser un elemento clave para la seguridad de las fronteras, incrementando la eficacia de las labores de detección e investigación. Por ejemplo, es necesario contar con mujeres a la hora de efectuar registros físicos de personas con velo, a fin de garantizar que no haya hombres que se disfrazen de mujeres para cruzar las fronteras ilegalmente o para verificar que dicho atuendo no se utilice para ocultar mercancías ilegales. El personal femenino también puede tener mayor facilidad que el masculino para identificar a mujeres víctimas de trata, y es quien debe entrevistar a dichas víctimas.

Además, la eficacia operacional de la gestión fronteriza mejora cuando se garantiza que las instituciones sean representativas y reflejen la sociedad a la que sirven en términos de sexo, composición étnica, lengua y religión. La ausencia de mujeres en los servicios fronterizos reduce su legitimidad. La probabilidad de que la población y los viajeros locales (especialmente las mujeres) confíen en los servicios fronterizos y cooperen con ellos es menor si están integrados exclusivamente por hombres. El personal femenino contribuye a garantizar la "normalidad" en el entorno fronterizo, puede desempeñar un papel muy importante en la mitigación de los conflictos y aportan aptitudes, perspectivas y experiencias diferentes.

3.4 Apropiación local, supervisión civil y colaboración

La participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en los procesos de reforma de la gestión de las fronteras, incluidas las organizaciones de mujeres, puede mejorar la apropiación local y la supervisión civil, además de constituir una valiosa fuente para obtener conocimientos especializados sobre cuestiones relacionadas con la seguridad en las fronteras. Las organizaciones de mujeres y otras organizaciones de base comunitaria pueden actuar a modo de puente entre las comunidades locales y las autoridades fronterizas, tanto a través de la comunicación de las necesidades y preocupaciones de las personas y comunidades en materia de seguridad como de la concienciación de los ciudadanos en lo que respecta a las iniciativas de reforma (véase el recuadro 2). Las OSC (incluidas las organizaciones de mujeres con experiencia en la prevención y la documentación de la violencia de género) pueden realizar una valiosa contribución a los procesos de supervisión oficiales.

Si bien la gestión de fronteras es una responsabilidad estatal, las organizaciones de mujeres y otras ONG,

las organizaciones y asociaciones juveniles, religiosas, profesionales o agrícolas pueden constituir recursos muy útiles para los servicios fronterizos. En un entorno cooperativo y en el que prevalezca el respeto de los derechos, las organizaciones de mujeres pueden proporcionar acceso a información local fundamental referente a actividades delictivas, sobre todo la prostitución y la trata de personas. También pueden prestar asesoramiento y ofrecer capacitación sobre cuestiones de género, con temas que abarcan desde la transversalización de género y los protocolos para la realización de entrevistas a víctimas de la trata de seres humanos hasta el establecimiento de mecanismos para la denuncia de los casos de acoso y discriminación sexuales. Se trata de organizaciones clave para la remisión de las víctimas de la delincuencia, que además pueden prestar servicios de ayuda complementarios como asesoramiento jurídico, ayuda psicológica y refugio.

4 Cómo integrar el género en la gestión de fronteras

Aunque la integración del género en la reforma policial ha recibido una atención significativa, existe poca información documentada sobre buenas prácticas en el ámbito de la reforma de la gestión fronteriza.

Véase la Herramienta sobre Género y reforma policial

Esta sección proporciona una serie de estrategias prácticas dirigidas a aumentar la eficacia de la gestión de las fronteras a través de la incorporación de la perspectiva de género. Dado que la gestión de las fronteras varía según el contexto, será necesario adaptar dichas estrategias a la situación particular. La sección 5 contiene información y sugerencias sobre la reforma de la gestión de fronteras en países en transición, en desarrollo, desarrollados y países que se encuentran en una situación post-conflicto.

4.1 Mejorar la prevención y la detección de la trata de personas

Los servicios fronterizos se enfrentan a un doble desafío cuando tratan de hacer frente a la trata de personas. Por un lado, la ley exige actuar para reducir la trata de personas y enjuiciar a sus autores. Pero, al mismo tiempo, se espera que las respuestas a este problema se centren

Recuadro 3 Sugerencias sobre procedimientos sensibles al género

Mujeres

Las mujeres que son objeto de trata pueden viajar solas o en grupos, con o sin traficantes. Sean cuales sean las circunstancias, son víctimas y sufren explotación de un modo u otro. Los sentimientos de temor, culpa, vergüenza, ira o alivio por parte de los vigilantes influirán en su comportamiento, que es impredecible, aunque cabe recomendar algunas medidas aplicables en cualquier situación.

- Es improbable que una mujer víctima de la trata de personas responda a investigadores masculinos. Pese a que no existen garantías de que la cooperación vaya a mejorar en caso de recurrir a mujeres investigadoras, es preferible que sean ellas las que se hagan cargo de la investigación, sobre todo desde el punto de vista de la sensación de seguridad de las mujeres víctimas de la trata.
- En todo momento debe contarse con la presencia de una mujer como testigo. En el caso de que no haya personal femenino disponible (esté o no de servicio), puede pedirse a una representante de una ONG o de una organización de mujeres reconocida y de confianza que asista en calidad de observadora. Esto solo será posible en aquellos casos en los que los funcionarios de fronteras gocen de confianza y el entorno sea seguro.
- Separar a la víctima del traficante de personas.
- El registro personal y de los bienes debe correr a cargo de una agente.
- Contactar inmediatamente con las organizaciones de mujeres y con los defensores de los intereses de la víctimas.
- Garantizar la satisfacción de las necesidades físicas y médicas.

Hombres

Los funcionarios de fronteras deben cuestionarse las hipótesis habituales referentes al poder, la autoridad y la autonomía de los hombres. Estos, sobre todo si son objeto de trata con fines de explotación sexual, experimentarán una vergüenza y una humillación extremas. Si la trata persigue objetivos de servidumbre laboral, por deudas u otros tipos de servidumbre de subsistencia, su principal motivación suele ser mantener a sus familias. Si son detectados,

desarrollan sentimientos de fracaso personal y ansiedad por no poder continuar asumiendo dicha función de sostenimiento familiar.

- Las circunstancias específicas de la trata determinarán las respuestas de los hombres, pero es posible que no estén dispuestos a responder a investigadores masculinos.
- Puede que los investigadores masculinos tengan dificultades para considerar a los hombres que son objeto de trata como víctimas. En tales casos, puede estudiarse la posibilidad de recurrir a una mujer investigadora, acompañada de un observador masculino.
- Separar a la víctima del traficante de personas.
- Contactar inmediatamente con las organizaciones de mujeres y con los defensores de los intereses de la víctimas (los servicios y refugios para hombres son escasos o inexistentes).
- Garantizar la satisfacción de las necesidades físicas y médicas.

Niños

Los niños y las niñas sufren diversos tipos de trata. Las niñas tienen mayores probabilidades de ser objeto de explotación sexual, mientras que los niños suelen ser víctimas de trabajo forzado. El miedo y la desconfianza comunes hacia los adultos debería ser un factor fundamental que tener en cuenta.

- Debe contactarse inmediatamente con las organizaciones defensoras del bienestar infantil. Estas organizaciones deben estar presentes en todo momento durante la investigación y las entrevistas posteriores, que deben correr a cargo de expertos adecuadamente preparados.
- Deberán crearse entornos especiales agradables para los niños como lugares "seguros" para la realización de entrevistas.
- Antes de la entrevista, debería proporcionarse acceso a cualquier asistencia médica que necesite el o la menor. Además, el entrevistador comprobará si el niño tiene hambre o sed, si necesita ir al cuarto de baño o si desea dormir. En todos los casos descritos, deberán satisfacerse las necesidades del niño antes de comenzar cualquier entrevista.

en las víctimas. Para mantener el equilibrio (delicado pero esencial) entre las necesidades de las víctimas de la trata y las exigencias de aplicación de la ley es preciso contar con una amplia colaboración de otras instituciones gubernamentales, así como de diversos actores no estatales.

Entre los elementos claves para una gestión de fronteras adecuada y una respuesta eficaz a la trata de personas figuran los siguientes:

- Una vigilancia exhaustiva e informada y la realización de comprobaciones cruzadas.
- La capacidad para reconocer e identificar la trata de personas.
- Unas respuestas sensibles con las víctimas de la trata, reconociendo sus vulnerabilidades, resistencias y necesidades.
- Un conocimiento profundo de los procedimientos operativos estándar de remisión e investigación.
- La colaboración con las organizaciones de mujeres y otras ONG para prestar servicios a las víctimas.
- La recogida, el análisis y la distribución adecuados de los datos referentes a la trata.
- La colaboración y el intercambio de información con las comunidades
- La colaboración con la comunidad y con otras fuerzas policiales.
- Un buen conocimiento de las tendencias, patrones, tácticas y rutas de la trata, así como de los métodos que emplean los traficantes.

Políticas, protocolos y procedimientos sensibles al género

Las políticas, protocolos y procedimientos de gestión de las fronteras relacionados con la trata de seres humanos suelen reflejar enfoques estereotipados y no reconocen las diferentes experiencias de las mujeres, los hombres, los niños y las niñas en lo que respecta a la trata de personas. Con frecuencia se da por supuesto que las mujeres víctimas de la trata son trabajadoras sexuales. A menudo los hombres que son objeto de trata no son detectados, debido a una falta de conocimiento sobre el comercio de hombres y niños y a las creencias que existen sobre la independencia y la movilidad de los hombres. Los niños no son identificados debido a suposiciones referentes a los adultos que los acompañan. La identificación es una tarea compleja que requiere un tiempo considerable y consume un volumen de recursos muy significativo del personal encargado de la gestión de las fronteras. Unas políticas, protocolos y procedimientos sensibles al género pueden facilitar el proceso de identificación y garantizar la seguridad de las personas que son objeto de trata.

Además de las políticas nacionales, los planteamientos regionales en lo que respecta a la trata de personas pueden incluir la impartición de capacitación conjunta, operaciones conjuntas y otras iniciativas prácticas de fronteras. cooperación, incluido el intercambio de buenas prácticas²⁴.

Sugerencias a la hora de elaborar políticas, protocolos y procedimientos con perspectiva de género

- Los procesos de identificación, entrevista e investigación deben ser examinados y revisados por separado. Es probable que cada uno de estos pasos tenga un efecto diferente, dependiendo de las experiencias de la persona objeto de trata. Por ejemplo, el proceso de identificación

puede ser largo en función de la salud física y mental de la persona, su disposición a hablar con los servicios fronterizos o su respuesta ante la posibilidad de que se le conceda un "período de reflexión".

- El enfoque ha de centrarse en la identificación como factor clave para la investigación y la remisión. Es preciso mejorar las aptitudes de investigación de los funcionarios de primera línea. Es improbable que estos funcionarios posean las competencias necesarias para llevar a cabo una entrevista en profundidad. Su responsabilidad es garantizar la seguridad y el bienestar de la presunta víctima y remitirla a los servicios de apoyo y a las unidades especializadas de investigación pertinentes.
- Es fundamental contar con entrevistadores especializados y con experiencia (pertenecientes, si es posible, a una unidad especializada en la trata de personas), con el fin de conseguir dar respuesta tanto a las necesidades de las víctimas como de los organismos encargados de hacer cumplir la ley (véase el recuadro 4).
- Revisar los protocolos y procedimientos con los socios, especialmente con los servicios de bienestar social e infantil, con otros organismos encargados de hacer cumplir la ley, con las organizaciones de mujeres y con los grupos de supervivientes, en el caso de que estén activos.

Mecanismos multisectoriales

El desarrollo de políticas, planes y procedimientos conjuntos garantiza la adopción de un enfoque integrado y exhaustivo en lo tocante a la trata de seres humanos. Por lo general, la responsabilidad del establecimiento de unas relaciones de trabajo entre diferentes instituciones y la identificación del personal operativo participante recae en el Ministerio del Interior o de Seguridad Pública. Además de las instituciones encargadas de la gestión de las fronteras, otras entidades que deberían involucrarse

en la lucha contra la trata de personas incluyen: unidades especializadas de la policía, médicos y forenses, servicios de bienestar infantil, refugios para mujeres, servicios de atención psicosocial, organizaciones de ayuda a las víctimas, servicios de asistencia jurídica y el sector privado (por ejemplo, los sectores del transporte y el turismo).

Los **mecanismos nacionales de remisión** pueden proporcionar un marco de cooperación en el que los actores estatales cumplan con su obligación de proteger y promover los derechos humanos de las víctimas de la trata de personas en coordinación con las entidades de la sociedad civil²⁶. Cuando están diseñados de forma cooperativa como herramientas prácticas, los mecanismos nacionales de remisión definen las funciones, las esferas de responsabilidad y los principios y procedimientos de colaboración (inclusive los procedimientos operativos estándar para la remisión de las víctimas de la trata) que deberán seguir las instituciones gubernamentales y los actores de la sociedad civil. El recuadro 5 muestra un ejemplo de cuestionario que puede utilizar la policía en el marco del análisis de una situación, y que también se podría adaptar al contexto de la gestión de fronteras.

Otro mecanismo institucional clave es la **recogida sistemática de datos**. La prevención de la trata de personas y una respuesta eficaz a este problema dependen de la recopilación y distribución oportunas y sistemáticas de datos fiables; y los pasos fronterizos constituyen emplazamientos cruciales para la recogida y utilización de tales datos²⁸.

! Sugerencias para mejorar la recopilación de información

- Las medidas de reforma deberían incluir la creación y el mantenimiento de registros de información centralizados en los pasos fronterizos.

Recuadro 4

Decálogo para la realización de entrevistas éticas y seguras con personas que hayan sido víctimas de la trata de personas²⁵

1. No causar daños

Tratar a cada hombre, mujer o niño como si el riesgo de sufrir daños fuera extremo hasta que se demuestre lo contrario. No realizar ninguna entrevista que pueda empeorar la situación de una víctima de la trata de personas a corto o largo plazo.

2. Conozca a la persona a la que va a entrevistar y evalúe los riesgos

Antes de realizar una entrevista, obtenga información sobre los riesgos asociados a la trata y el caso particular de cada persona.

3. Prepare información adecuada para la remisión y no haga promesas que no pueda cumplir

Prepárese para suministrar información en la lengua materna y la lengua local de la persona entrevistada (en el caso de que sean diferentes) sobre servicios jurídicos, de salud, refugio, ayuda social y de seguridad, así como a ayudarla cuando se lleve a cabo la remisión si es necesario.

4. Seleccione y prepare adecuadamente a las y los intérpretes que vaya a utilizar así como a los colegas de trabajo

Pondere los riesgos y las ventajas asociados a la utilización de intérpretes, colegas de trabajo u otros profesionales, y desarrolle métodos adecuados de capacitación y control.

5. Garantice el anonimato y la confidencialidad

Proteja la identidad y la confidencialidad de la persona entrevistada a lo largo de todo el proceso de entrevista, desde el primer contacto con ella hasta que se hagan públicos los detalles de su caso.

6. Obtenga el consentimiento informado de la persona entrevistada

Cerciórese de que cada persona entrevistada comprenda a la perfección el contenido y el propósito de la entrevista, el uso que se pretende hacer de la información que proporcione, su derecho a no contestar a las preguntas que se le hagan, su derecho a poner fin a la entrevista en cualquier momento y su derecho a imponer restricciones al uso de la información.

7. Escuche y respete la evaluación de cada persona en cuanto a su situación y los riesgos para su seguridad

Reconozca que cada persona tiene preocupaciones diferentes y que su percepción sobre estas también puede ser distinta de la de otras personas.

8. No provoque nuevos traumas a nadie

Evite formular preguntas dirigidas a provocar una fuerte respuesta emocional. Prepárese para responder ante la angustia del hombre o la mujer que vaya a entrevistar y destaque sus puntos fuertes.

9. Prepárese para una intervención de emergencia

Dispóngase a actuar en el caso de que una persona víctima de la trata diga que se encuentra en peligro inminente.

10. Haga un uso adecuado de la información recabada

Utilice la información recopilada de una forma beneficiosa para las personas o que fomente la elaboración de políticas e intervenciones adecuadas para las víctimas de la trata.

Recuadro 5

Modelo de cuestionario sobre un mecanismo nacional de remisión: análisis de actores y organizaciones²⁷

Aplicación de la ley (policía)

Recursos

- ¿Existen unidades especiales de la policía entrenadas para luchar contra la trata de seres humanos?
- Hay mujeres en esas unidades? ¿En qué proporción?
- Se recurre a agentes femeninas en la medida de lo posible para entablar contacto con las mujeres víctimas de la trata?
- Asigna el gobierno a esas unidades una dotación suficiente de personal (incluidos traductores) y recursos económicos?

Capacitación

- ¿Ha recibido la policía adiestramiento para identificar a las posibles víctimas y tratar con ellas?
- ¿Existen instalaciones para impartir capacitación a la policía sobre cuestiones de género, sensibilidad hacia las víctimas y cooperación con las estructuras de protección de las víctimas?

- ¿Imparte la policía capacitación a sus agentes sobre los principios y mecanismos de derechos humanos?

- ¿Qué nivel de capacitación se necesita para adquirir las aptitudes precisas para investigar y enjuiciar a los grupos o redes criminales que operan a escala nacional e internacional y para confiscar sus activos?

Mecanismos de remisión existentes

- ¿Está incluida la policía entre los mecanismos de remisión existentes?
- ¿Puede decirse que esta cooperación funciona adecuadamente?

Cooperación regional

- ¿Trabaja y colabora la policía a través de las fronteras con las organizaciones regionales e internacionales, como Europol e Interpol?

- La información debe desagregarse, como mínimo, por sexo, edad, destino y propósito o finalidad del viaje de la víctima.
- Garantizar que la utilización y el intercambio de información respeten los derechos de las víctimas en lo que respecta a la confidencialidad.

Capacitación sobre la trata de personas

Es fundamental ofrecer una capacitación especializada a los servicios fronterizos para que puedan detectar la trata de personas y brindar un trato adecuado a las víctimas. No obstante, debe recordarse que la capacitación, pese a ser importante, no es suficiente. Es preciso llevar a cabo un seguimiento y una evaluación rutinarios de dicha actividad para conocer sus efectos.

Véase la Herramienta sobre formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad

Sugerencias para una capacitación eficaz y sensible al género sobre la trata de personas

- La capacitación con perspectiva de género sobre la trata de personas debe abarcar múltiples niveles y servicios. Dicha capacitación ha de integrarse tanto en la formación básica como especializada que reciben los organismos encargados de hacer cumplir la ley, la que recibe todo el personal de los servicios fronterizos (aduanas, inmigración y vigilantes fronterizos) y en la dirigida a las unidades de investigación especializadas (véase el recuadro 6).
- El personal encargado de entrevistar a las víctimas de la trata requiere una capacitación especializada.
- La capacitación debería incluir visitas a (o contacto con) trabajadores de OSC, unidades especiales y servicios sociales y de salud para fomentar la colaboración a lo largo de los procesos de remisión y comprender la importancia de la protección y la asistencia.

Recuadro 6

Capacitación sobre la trata de personas dirigida a la Policía de Fronteras y Pasos Fronterizos de Kosovo²⁹

Capacitación básica: para el personal de nuevo ingreso en la policía fronteriza una vez finalizada la formación básica de 6 meses para la policía de Kosovo.

- 2-3 días de capacitación incluida en el módulo de "Operaciones".
- Los temas tratados incluyen:
 - Introducción a la trata de personas: definiciones, distinción entre trata y contrabando de seres humanos.
 - Características mundiales, regionales y locales: patrones y tendencias.
 - Identificación de las víctimas: uso de preguntas y formas de comunicación visuales y no verbales; medidas y opciones disponibles para la policía fronteriza.
- El enfoque se centra en las tareas, las responsabilidades y las aptitudes reales que necesitan los funcionarios de rango inferior.

Capacitación para jefes de equipo: dirigida a personas con responsabilidades de supervisión.

- 1,5-2 días de capacitación incluida en el módulo de "Operaciones".

- Los temas tratados incluyen:

- El análisis de la distinción entre la trata y el contrabando de personas.
- Implicaciones de la trata de personas: comprensión de los procesos, la terminología, las definiciones, la legislación nacional e internacional y los efectos de la delincuencia organizada.
- Principios y prácticas de identificación, investigación, realización de entrevistas y remisión.

- En este caso se presta una atención especial a la pertinencia directa de las leyes y principios de protección de los derechos humanos para la policía de fronteras y a la aplicación de unas aptitudes y unas prácticas correctas.

Tanto en las sesiones de capacitación básica como en las dirigidas a jefes de equipo:

- Los materiales utilizados son altamente interactivos, prácticos y centrados en las realidades fronterizas.
- Se utilizan numerosos ejemplos, escenarios y ejercicios de resolución de problemas.
- El programa de los cursos incluye módulos sobre "Derechos humanos" y "El género y la gestión de fronteras".

Recuadro 7

Colaboración entre la sociedad civil y la policía fronteriza en materia de trata de personas en Nepal³⁰

Se calcula que, cada año, entre 150.000 y 300.000 niñas y mujeres nepalíes son objeto de trata con destino a la India. Maiti Nepal es una OSC que trabaja en el ámbito de la prevención, el rescate y la rehabilitación de mujeres víctimas de la trata de personas. La organización desarrolla una amplia variedad de actividades, que incluyen la provisión de refugio, microcréditos, educación no formal y aptitudes para la generación de ingresos, así como campañas dirigidas a la aplicación de las leyes y políticas de lucha contra la trata. Las personas supervivientes de la trata trabajan con la policía de fronteras, integrándose en los equipos de vigilancia fronteriza que identifican a las mujeres y niñas que son víctimas de la trata.

Su colaboración con la policía de fronteras ha permitido detectar casos de corrupción en la policía, rescatar a mujeres y niñas de las manos de los traficantes y crear una unidad de mujeres policías que trabaja específicamente con el equipo de vigilancia fronteriza de Maiti. La policía acude a Maiti Nepal para recibir capacitación sobre la trata. Uno de los objetivos de su labor es llegar también a los hombres, como destacados líderes religiosos, trabajadores de ONG, agentes de policía, docentes, conductores de autobús, funcionarios de fronteras y propietarios de hoteles situados a lo largo de la "cadena de la trata".

- Estudiar la posibilidad de llevar a cabo iniciativas de capacitación conjuntas con otros servicios de gestión de fronteras, la policía y las OSC. La formación de formadores o la formación "en cascada" con representantes de las principales OSC puede ser eficaz y maximizar la difusión.
- Es fundamental participar regularmente en cursos de actualización.
- Los materiales de capacitación deben ser actualizados de forma regular y sistemática con el fin de reflejar los cambios de los patrones y tendencias de la trata.

Colaboración con organizaciones de la sociedad civil

Las actividades de las OSC y los servicios de gestión de fronteras pueden ser complementarias. La prioridad de la policía fronteriza es obtener información sobre el proceso de trata de personas con objeto de identificar a los traficantes. Las OSC nacionales o de base comunitarias, muchas de las cuales son organizaciones de mujeres, suelen disponer de la capacidad y la experiencia necesarias para satisfacer directamente las necesidades de las víctimas de la trata (véase el recuadro 7). Además, las OSC pueden:

- Ofrecer información sobre la cuestión de la trata a nivel local.
- Ayudar a identificar víctimas de la trata.
- Ayudar a crear una relación de confianza entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley, las víctimas de la trata y las comunidades vulnerables.
- Impartir capacitación sobre cuestiones relacionadas con la trata de personas.
- Los miembros de las OSC adecuadamente instruidos para ello pueden actuar en nombre de las personas supervivientes y ayudar a los organismos encargados de hacer cumplir la ley a garantizar el respeto de los derechos de las víctimas mediante la provisión de servicios de interpretación, llamadas telefónicas a familiares, observadores para efectuar búsquedas, etc.
- Las OSC pueden llevar a cabo campañas públicas de sensibilización para dar a conocer el problema de la trata y otras cuestiones de derechos humanos pertinentes para la gestión fronteriza.

4.2 Colaboración con organizaciones de la sociedad civil

La combinación de un personal de fronteras con escasa formación y bajos salarios, unos pasos fronterizos sujetos a una vigilancia muy limitada como consecuencia de su aislamiento, una supervisión y disciplina insuficientes y la vulnerabilidad de las personas que atraviesan las fronteras representa un caldo de cultivo propicio para las violaciones de los derechos humanos por parte de los funcionarios encargados de la gestión de las fronteras. Los códigos de conducta y la capacitación sobre el género y los derechos humanos constituyen herramientas muy importantes para

impedir las violaciones de los derechos humanos. Entre otras intervenciones dirigidas a garantizar el respeto y la promoción de los derechos humanos de las personas en las fronteras y en las comunidades fronterizas por parte de los funcionarios de fronteras cabe citar las siguientes:

- La transversalización de la perspectiva de género y de los derechos humanos en los planes, políticas y programas de gestión fronteriza de los ministerios de Interior, Asuntos Exteriores y Justicia y de las autoridades provinciales, haciendo hincapié en la prevención de la violencia de género y en la violencia contra los migrantes.
- El establecimiento y la aplicación de mecanismos de supervisión y rendición de cuentas en colaboración con las OSC y las comunidades fronterizas (que puede incluir la realización de ("encuestas de satisfacción del cliente").
- La revisión de las escalas salariales, las oportunidades de desarrollo del personal y otros incentivos, como medida fundamental para la eliminación de los sobornos y otras formas de corrupción. El personal tiene mayor probabilidad de responder positivamente a las medidas de reforma si percibe una retribución y disfruta de unas condiciones de trabajo adecuadas.
- Garantizar que los procedimientos de contratación excluyan de los servicios fronterizos a cualquier persona con antecedentes de crímenes violentos, incluida la violencia doméstica.

Códigos de conducta

Los códigos de conducta son conjuntos de reglas que definen las responsabilidades y la forma de actuar adecuadas de una organización y de las personas que trabajan en ella. Su finalidad es respaldar la ejecución de las actividades de un servicio público y mejorar la confianza de los ciudadanos en la integridad de ese servicio (véase el recuadro 8).

! Sugerencias para la elaboración de códigos de conducta eficaces

- Los códigos de conducta de los servicios fronterizos pueden basarse en los de otros organismos encargados de hacer cumplir la ley.
- Los códigos de conducta deberían abordar la responsabilidad de promover los derechos humanos y tratar a las y los colegas de trabajo y a la población con respeto y sin discriminación por razón de sexo, raza, religión, etc.
- Deberían existir procedimientos claros de denuncia, investigación y disciplinarios frente a las violaciones del código (que incluyan mecanismos para la presentación de denuncias de acoso o discriminación sexuales por parte del personal).
- Los códigos de conducta y los procedimientos de denuncia deberían estar expuestos en todos los pasos fronterizos, puertos y aeropuertos, y en todas las lenguas pertinentes.

- Todo el personal (tanto el de nuevo ingreso como el personal ya experimentado) debería recibir una capacitación obligatoria sobre el código de conducta y los procedimientos de denuncia.
- Es preciso aplicar medidas disciplinarias para eliminar la impunidad.
- El código y su aplicación deberían someterse a un examen periódico. Los resultados de las "encuestas de satisfacción del cliente" deberían distribuirse al personal fronterizo, tanto de nivel operacional como de mayor rango, e incorporarse al proceso de examen.

Capacitación de género

El programa de estudios del personal de todos los servicios de vigilancia fronteriza, las autoridades aduaneras y los servicios de inmigración debería incluir capacitación obligatoria sobre perspectiva de género, acoso sexual, trata de personas y derechos humanos, incluidos los derechos de las mujeres y niñas solicitantes de asilo (véase el apartado referente a la capacitación sobre la trata de personas en la sección 4.1). Si cuenta con información actualizada y precisa, herramientas prácticas y procedimientos claros, el personal de fronteras podrá desarrollar su capacidad para identificar y prevenir las violaciones de los derechos humanos, así como para luchar más eficazmente contra la delincuencia (véase el recuadro 9).

En aras de la eficacia, la capacitación de género debería basarse en un análisis de necesidades de formación y en evaluaciones previas al curso dirigidas a identificar el nivel de conocimiento existente y las necesidades de capacitación de los profesionales. El contenido debe estar adaptado al contexto y ser práctico y pertinente. Es crucial establecer una relación entre la perspectiva de género y los beneficios operacionales. Los cursos deben tener una duración adecuada y estar organizados de acuerdo con un calendario realista, en lugar de como programas fijos que únicamente aporten una solución de parcheo.

Existen diferentes métodos para impartir una capacitación eficaz. La decisión depende de la disponibilidad de recursos, el puesto, rango o condición de las personas que vayan a recibir la formación y los requisitos específicos del contexto. Aunque la inversión de tiempo y costo que exigen los cursos es rentable, existen otras opciones: visitas de estudio, intercambios de personal, mesas redondas, pasantías, programas de tutorización y de mentores, así como la observación de trabajo o el "emparejamiento" de un experto con personal de alto rango para prestarle asesoramiento y orientación en su trabajo. El hecho de recompensar y dar a conocer a los "defensores" del género, tanto mujeres como hombres, ofrece la ventaja añadida de proporcionar modelos de conducta al resto de colegas.

Véase la Herramienta sobre formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad

Sugerencias para la capacitación del personal de gestión de fronteras

- Evitar introducir la cuestión de género en el vacío: su importancia solo se entenderá si el personal fronterizo puede comprender cómo le ayudará en las tareas que tiene encomendadas.
- Para no ser visto como algo especial e inusual, sino como un elemento integral de la capacitación del personal de fronteras, el género debería integrarse de manera transversal en todos los contenidos de dicha capacitación, además de dedicar sesiones específicas a este tema.
- Los materiales de formación deben estar adaptados al contexto local.
- Además, deberán adecuarse al rango y las funciones del grupo destinatario, e incluir contenido teórico y práctico relacionado con las tareas que tenga encomendadas dicho grupo. Por ejemplo, debe garantizarse que los niveles de dirección se enfrenten al reto de trabajar en el diseño de políticas o procedimientos sensibles al género; los niveles de supervisión se planteen la resolución de problemas relacionados con el género; y los niveles operacionales se enfrenten al desafío de identificar prácticas adecuadas sensibles al género.
- Incluir a organizaciones de mujeres y a otras OSC y entidades que aporten diferentes perspectivas y ejemplos de los problemas a los que se enfrentan en el ámbito local, y que expliquen los procesos de remisión.
- La participación de los funcionarios de rango superior fortalece el compromiso con el tema tratado.
- Ofrecer cursos de actualización regulares y garantizar la retroalimentación, la evaluación y la revisión de la formación impartida.

4.3 Crear instituciones más representativas en el ámbito de la gestión fronteriza

Los organismos encargados de la gestión de las fronteras y otras instituciones del sector de la seguridad se ven sometidos a presiones para contratar y retener a candidatos adecuados. No obstante, las estrategias de contratación tradicionales suelen ignorar a las mujeres como candidatas potenciales. Como se ha indicado en la sección 3.3, un incremento de la contratación, retención y promoción de mujeres puede aportar numerosos beneficios. Una mayor participación de la mujer requiere la adopción de medidas activas, pero es un objetivo realizable. Por ejemplo, los departamentos de policía de Albuquerque y Tucson (EE. UU.) elevaron sus porcentajes de contratación de mujeres de un 10% a un 25% y de un 10% a un 29% respectivamente, mediante la introducción de estrategias específicas destinadas a contratar y retener agentes femeninas³³.

Recuadro 8 La Agencia de Seguridad Fronteriza del Canadá ha introducido:

- Un Código de Conducta personalizado.
- Una intranet denominada "Valores y ética" para su personal. La intranet incluye referencias a:
 - Valores democráticos, como la rendición de cuentas de los ministerios y el Parlamento o la aplicación de las decisiones ministeriales.
 - Valores profesionales, incluido el cumplimiento de la ley en la actuación profesional, una conducta objetiva e imparcial y la utilización adecuada de los fondos públicos.
- Valores éticos, como la toma de decisiones de acuerdo con el interés público, la mejora de los servicios prestados a los canadienses y la defensa de la transparencia procesal.
- Valores personales, incluida la dispensación de un trato digno y respetuoso a toda persona o la utilización de criterios de mérito en los nombramientos.
- Una política de servicio público relativa a la divulgación de información sobre infracciones en el lugar de trabajo³¹.

Recuadro 9 Capacitación de género y gestión de fronteras en Kosovo³²

En 2006, la Dependencia de Capacitación de la Policía de Fronteras y Pasos Fronterizos de Kosovo incluyó en sus materiales de capacitación un módulo introductorio de media jornada de duración titulado "El género y la gestión de fronteras". Dicho módulo estaba dirigido a los funcionarios de rango inferior, jefes de equipo y mandos superiores.

- En la actualidad, este módulo se imparte durante media jornada en el marco de cursos con una duración de dos a cinco semanas.
- El objetivo que persigue es permitir que el personal de fronteras establezca el vínculo entre el género y su labor profesional cotidiana, formulándose preguntas como las siguientes y descubriendo las respuestas: ¿Por qué es importante el género? ¿Qué ventajas ofrece el hecho de utilizar la perspectiva de género? ¿Por qué debe preocuparnos la integración del género? ¿Qué ventajas operacionales podemos obtener?

- En los tres niveles, el módulo comienza con una tormenta de ideas y un debate sobre

"¿Qué es el género?". A continuación se entabla un nuevo debate sobre la importancia del género para la gestión de fronteras.

- Seguidamente, el contenido del curso varía según el rango y las necesidades funcionales de los destinatarios, partiendo de la pregunta siguiente: "¿Cómo puede integrarse el género en la gestión de fronteras?" A lo largo de todo el módulo se hace hincapié en la participación activa y en la iniciativa frente a la observación pasiva.

El curso básico se centra en la identificación de los riesgos y amenazas a los que se enfrentan los hombres y las mujeres en las fronteras, semejanzas y diferencias entre dichos riesgos y amenazas, y responsabilidades de la policía fronteriza.

En el curso dirigido a jefes de equipo se analizan situaciones comunes que incluyan una cuestión de género, así como las posibles sugerencias o peticiones que pueden formularse a los mandos superiores para ayudar a resolver los problemas que surjan.

El curso dirigido a los mandos superiores se centra en las políticas, los procedimientos y las prácticas que pueden introducirse para abordar los principales temas tratados en esta caja de herramientas: la trata de personas, la protección de los derechos humanos y la creación de instituciones representativas.

Evaluaciones

Para garantizar una contratación y una retención representativas en los servicios fronterizos, puede resultar útil recurrir a diferentes tipos de evaluaciones. Estas pueden centrarse en el ambiente laboral, las tasas y tipos de acoso sexual y los obstáculos y oportunidades para aumentar la contratación, retención y promoción de mujeres. El proceso de evaluación debería involucrar a una amplia variedad de participantes, como funcionarios de ambos sexos pertenecientes a todos los niveles y personal civil incluido en las reservas de candidatos potenciales, puesto que las percepciones externas sobre el ambiente de trabajo de los servicios fronterizos pueden ser factores muy poderosos para una contratación eficaz.

Es preciso garantizar el anonimato de la información recopilada cuando se pida al personal que divulgue información delicada sobre sí mismos, sobre sus colegas y sobre la dirección. Siempre que sea posible, estas evaluaciones deberán encomendarse a expertos o instituciones externas. Sin embargo, la realización de estos estudios debe contar con el respaldo público de la alta dirección.

Véase la Herramienta sobre Seguimiento, evaluación y valoración de género y la RSS

Políticas y prácticas de contratación inclusivas y específicas para mujeres

El aumento de la contratación de mujeres en los organismos de gestión de fronteras puede plantear algunas dificultades. Si los organismos encargados de hacer cumplir la ley son conocidos por su hostilidad, discriminación y acoso hacia las funcionarias, las mujeres no presentarán sus candidaturas para trabajar en ellos. Otros retos específicos de los servicios fronterizos incluyen la probabilidad de ser destinada a una ubicación remota o aislada, en ocasiones en condiciones hostiles y difíciles; la escasez de servicios de transporte; y el hecho de estar en compañía de grandes grupos de colegas masculinos. En muchos países, estas condiciones se consideran inadecuadas para las mujeres.

! Sugerencias para una mayor contratación de mujeres

- Revisar los criterios de selección para garantizar que reflejen las aptitudes y los conocimientos reales que exigen las tareas encomendadas.
- Cerciorarse de que las descripciones de los puestos de trabajo incluyan todas las aptitudes requeridas – incluidas las consideradas tradicionalmente como "femeninas", como la capacidad para comunicarse con distintos tipos de miembros de la comunidad, la capacidad para restar tensión en situaciones violentas y la mediación de conflictos, la capacidad de colaboración con otros organismos y las aptitudes de resolución de problemas.
- Definir un objetivo para la contratación de mujeres, por ejemplo, un 20%.
- Revisar los materiales utilizados en el proceso de contratación para asegurar que muestren imágenes tanto de hombres como de mujeres y hacer hincapié en la igualdad de trato y en las diversas responsabilidades y tareas.
- Capacitar a los funcionarios y funcionarias encargados de la contratación sobre estrategias para la contratación de mujeres, e incluir a funcionarios de ambos sexos (y, si es posible, pertenecientes a todos los grupos étnicos, geográficos y religiosos pertinentes) en los equipos encargados de la selección y la realización de entrevistas.
- Cerciorarse de que los entrevistadores y las entrevistadoras reciban formación en materia de igualdad de oportunidades y no formulen preguntas discriminatorias en función del sexo (como, por ejemplo, "¿se está planteando tener hijos?").
- Poner en marcha una campaña pública de información que anime a las mujeres a presentarse como candidatas y modifique cualquier actitud social negativa en lo que respecta a la integración de las mujeres en los servicios fronterizos.
- Estudiar la posibilidad de introducir nuevos sistemas de contratación y despliegue, como unidades integradas exclusivamente por mujeres o equipos compuestos por matrimonios o por hermanos y hermanas en sociedades en las que esto pueda incentivar a las mujeres a incorporarse a los servicios fronterizos.
- Ofrecer cursos de capacitación previos a la selección con el fin de ayudar a los grupos insuficientemente representados a cumplir los requisitos para presentar sus candidaturas (por ejemplo, educación física específica para mujeres, formación de conductores, etc.).

- Destinar recursos al seguimiento y la evaluación de los efectos derivados del hecho de contar con un mayor número de mujeres en el ámbito de la gestión de fronteras.

Retención del personal femenino

Uno de los obstáculos a la contratación de personal femenino para trabajar en los servicios fronterizos es la cuestión de la retención. Se argumenta que las mujeres no se comprometerán tanto como los hombres y que es probable que abandonen el servicio para cuidar de sus hijos y sus familias. Sin embargo, la realidad del mercado de trabajo pone de manifiesto que tanto los hombres como las mujeres necesitan conservar su empleo y que el hecho de ofrecer incentivos a la retención y políticas favorables a las familias redundan tanto en interés de los empresarios como de su personal. La pérdida de personal conlleva unos costes muy elevados, entre los que figuran la pérdida de experiencia y memoria institucional, continuidad y aptitudes especializadas, además de los daños que ocasiona en la moral del equipo.

Sugerencias para una mayor retención de mujeres

- Garantizar la igualdad de remuneración, prestaciones, pensiones y otros tipos de retribución no salarial para las mujeres.
- Asegurar la contratación de mujeres para el desempeño de puestos con posibilidades de promoción, en lugar de relegarlas exclusivamente a puestos de baja categoría y mal remunerados.
- Definir objetivos específicos en lo que concierne a la retención.
- Introducir programas de tutorización y crear asociaciones de personal femenino (véase el recuadro 10).
- Garantizar la disponibilidad de instalaciones, uniformes y equipo apropiados para las mujeres, incluso cuartos de baño y vestuarios separados.
- Asegurar que las mujeres tengan acceso a todos los tipos de vehículos de que disponga el servicio de fronteras, y que posean las aptitudes necesarias para conducirlos.
- Los sistemas de organización del despliegue (por ejemplo, el hecho de garantizar que una mujer vaya siempre acompañada, como mínimo, de otra mujer) pueden mejorar las condiciones de trabajo de las mujeres.
- Cuando resulte adecuado desde el punto de vista cultural, estudiar la posibilidad de crear unidades o equipos de trabajo integrados exclusivamente por mujeres. Estas unidades o equipos podrán tener cometidos específicos, como la utilización de equipos de perros sabuesos.
- Realizar entrevistas en el momento en que una mujer abandone el servicio, con objeto de conocer los motivos de dicho abandono.

Las **políticas favorables a la familia** son esenciales para atraer y retener a mujeres y hombres cualificados así como para mejorar la eficiencia del trabajo realizado. Estas políticas incluyen:

- Horarios de trabajo flexibles, con la posibilidad de trabajar a tiempo parcial o regímenes de empleo compartido.
- Unas licencias de maternidad y paternidad adecuadas.
- La provisión de una opción uniforme en lo que respecta a la maternidad.
- La asignación de tareas ligeras a las embarazadas sin menoscabo del disfrute de las oportunidades de promoción, el incremento salarial y otras prestaciones habituales.
- Una política específica de reintegración para aquellas mujeres que deseen volver al trabajo después de la maternidad.
- La provisión de zonas para el amamantamiento y el acceso a servicios de guardería, tanto dentro como fuera de las instalaciones del servicio fronterizo.

Promoción del personal femenino

A continuación se expone una serie de medidas encaminadas a garantizar la igualdad de oportunidades de promoción para hombres y mujeres en su carrera profesional en los servicios de gestión de fronteras:

- Revisar los criterios de promoción para asegurar que incluyan todas las aptitudes requeridas (por ejemplo: resolución de problemas, colaboración con la comunidad, prevención de la delincuencia, remisión a los servicios sociales, etc.).
- Garantizar la existencia de unas normas de evaluación del desempeño claras, transparentes y objetivas. Estos mismos criterios serán aplicables también a la realización de dichas evaluaciones.
- Analizar los exámenes utilizados en los procesos de promoción con el fin de detectar posibles sesgos de género.
- Cerciorarse de que los hombres y las mujeres tengan las mismas oportunidades de capacitación profesional y de acceso a los puestos más codiciados.
- En el caso de que las mujeres no presenten sus candidaturas cuando surjan oportunidades de promoción, llevar a cabo una encuesta para descubrir los motivos de ello e introducir medidas para eliminar las barreras identificadas.

4.4 Mejora de la supervisión de la sociedad civil

Las ventajas de la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres, se exponen en la sección 3.4. Asimismo, los beneficios específicos en el ámbito de la trata de seres humanos se abordan en la sección 4.1.

Recuadro 10 Red Europea de Mujeres Policías³⁴

La Red Europea de Mujeres Policías es una asociación regional de funcionarias encargadas de hacer cumplir la ley. La asociación colabora con sus colegas que trabajan para instituciones encargadas de hacer cumplir la ley en sus Estados miembros. Su propósito es facilitar el logro de cambios positivos en lo que respecta a la transversalización de género y la gestión de la diversidad, además de optimizar la posición de las mujeres.

Los principales objetivos de la asociación son:

- Crear conciencia y mejorar el conocimiento sobre las cuestiones que afectan a las mujeres en el seno de los servicios policiales europeos.
- Facilitar y contribuir a los debates sobre las cuestiones que preocupan a los agentes de policía de ambos sexos.

- Estimular la igualdad de representación de hombres y mujeres en todos los niveles de las organizaciones policiales y realizar aportaciones al respecto.
- Intercambiar información sobre las mejores prácticas existentes en las organizaciones encargadas de hacer cumplir la ley y sobre cuestiones de actualidad, nuevos enfoques, iniciativas y evaluaciones.
- Actúa como un centro europeo de especialización para estimular y sincronizar la cooperación entre las diversas organizaciones policiales y las redes pertinentes sobre transversalización de género, gestión de la diversidad y cuestiones relacionadas con la igualdad.

Recuadro 11

Supervisión de la sociedad civil en la frontera entre EE. UU. y México³⁵

Acción Fronteriza, en colaboración con diversas organizaciones comunitarias ubicadas en los estados fronterizos de los Estados Unidos, ha elaborado un conjunto de "Directrices para la implantación de unas políticas y prácticas alternativas de cumplimiento de la ley en las fronteras". Dichas directrices abordan las cuestiones de la rendición de cuentas y la supervisión y engloban los elementos siguientes: operaciones fronterizas, tecnología e infraestructura, puntos de entrada, vallas fronterizas, dispersión de los recursos destinados a la aplicación de la ley, militarización de las fronteras, seguridad comunitaria, detención y deportación.

En junio de 2006, Acción Fronteriza presentó un informe paralelo al Comité de Derechos Humanos en el que se documentaban las violaciones de los derechos humanos y civiles en la zona fronteriza entre EE. UU. y México. También formuló una serie de declaraciones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

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

El fortalecimiento de la **supervisión de la gestión de las fronteras por parte de la sociedad civil** puede ser un elemento fundamental de los procesos de reforma que garantice la rendición de cuentas y mejore la confianza de los ciudadanos en los servicios fronterizos. Entre los mecanismos de supervisión que pueden ofrecer oportunidades para que la sociedad civil realice aportaciones figuran las comisiones independientes de examen de los servicios fronterizos, las comisiones de derechos humanos y los ombudsmen. La elaboración de informes paralelos dirigidos a los órganos internacionales de derechos humanos puede permitir plantear los problemas que surgen en las fronteras en un foro internacional y abrir un diálogo entre los gobiernos y las OSC sobre estos asuntos. La igualdad de representación de hombres y mujeres en las estructuras de supervisión, la participación de las organizaciones de mujeres y la inclusión de las cuestiones de género, como la trata de personas y la violencia de género, fortalecen la supervisión de los servicios de fronteras.

! Sugerencias para intensificar la supervisión con perspectiva de género de la sociedad civil

- Cerciorarse de que las OSC dispongan de oportunidades para visitar diversos puestos fronterizos con el fin de familiarizarse con sus condiciones, circunstancias y con las tareas que llevan a cabo.
- Proporcionar capacitación a las OSC (incluidas las organizaciones de mujeres) sobre prácticas de gestión de fronteras.
- Trabajar con las OSC para recabar datos sobre la violencia de género y llevar a cabo análisis de género de los servicios de vigilancia fronteriza, aduanas e inmigración.
- Trabajar con las OSC para dar a conocer los procedimientos de presentación de denuncias y lograr que sean accesibles.

5 Integración del género en la gestión fronteriza en contextos específicos

5.1 Países en situaciones post-conflicto

En épocas de conflicto armado o de disputas entre Estados, las fronteras pueden convertirse en zonas altamente militarizadas y problemáticas. En ellas pueden cometerse actos de violencia y violaciones de los derechos humanos, además de producirse importantes desplazamientos de población. Con anterioridad a un conflicto, es posible que las fuerzas policiales y el personal

encargado de la gestión de las fronteras estuvieran integrados por reclutas con escasa capacitación o por fuerzas paramilitares fuertemente armadas, cuya prioridad fuera la defensa y no la seguridad de la población. En los contextos post-conflicto, es probable que las instituciones del sector de la seguridad, incluidos los servicios fronterizos, carezcan de prestigio y estén completamente desorganizados. El personal del sector de la seguridad suele abandonar sus puestos por miedo a sufrir represalias, huye al exilio o en busca de refugio o se une a milicias armadas. Es muy frecuente que los servicios fronterizos estuvieran compuestos exclusivamente por hombres.

La reforma de la gestión de fronteras post-conflicto puede ser un proceso extremadamente delicado debido a las disputas sobre las fronteras y a los controles fronterizos por parte de grupos locales armados. En muchos casos será necesario crear los sistemas de gestión de fronteras desde la base. La desmilitarización y el desminado de las fronteras, la prevención del tráfico ilegal de armas así como la protección de las personas refugiadas y desplazadas son algunas de las prioridades inmediatas de la reforma de la gestión de fronteras³⁶.

Los movimientos ilegales a través de fronteras desprotegidas son frecuentes en tiempos de guerra, si bien es probable que se permita a los combatientes masculinos –que suelen identificarse como aquellos que van armados– regresar a sus países de origen en el marco de un programa de desarme, desmovilización y reintegración, con independencia de la condición que tengan en el país de destino. Por el contrario, las mujeres combatientes a menudo quedan excluidas de estos programas y presentan una necesidad especial de protección de sus derechos humanos por parte de las autoridades fronterizas. También necesitan que se les expida una documentación de inmigración adecuada y que se adopten medidas de colaboración con los grupos locales de mujeres para prestarles apoyo.

El aumento de la prostitución y de la trata de seres humanos es una realidad frecuente en los entornos militarizados post-conflicto. No obstante, estos entornos se caracterizan generalmente por una mayor fluidez de los roles de género. Esto se debe, en parte, al incremento del número de hogares encabezados por mujeres y de mujeres ex combatientes, en medio de procesos de reforma que ofrecen oportunidades para introducir cambios en la legislación, la política y el personal.

Entre los retos para la integración del género en la reforma de la gestión fronteriza en situaciones post-conflicto cabe citar los siguientes:

- Después de un conflicto, las fronteras suelen ser áreas problemáticas y potencialmente hostiles durante largos periodos. Es posible que se considere "demasiado peligroso" que las mujeres trabajen en esas zonas.

Recuadro 12

Contratación para la Policía de Fronteras y Pasos Fronterizos de Kosovo

Inmediatamente después de la guerra de Kosovo, se invirtieron grandes esfuerzos para contratar mujeres como cadetes en el nuevo programa policial básico. Como en cualquier contexto post-conflicto, los ex funcionarios de policía habían desaparecido o sido asesinados; otros eran conocidos por su conducta anterior, discriminatoria y abusiva.

La prioridad a nivel local era volver a conseguir presencia policial en las calles. Entre las personas que presentaron sus candidaturas, se llevaron a cabo verificaciones de antecedentes. Sin embargo, la tarea resultó a menudo complicada, puesto que los registros laborales y los documentos de identificación personales se habían extraviado o destruido. Los cursos iniciales fueron de carácter básico: seis semanas de formación en las aulas, seguidas de trabajos prácticos cuya evaluación corrió a cargo de instructores de la policía civil de las Naciones Unidas.

Se reclutó un importante número de miembros desmovilizados del Ejército de Liberación de Kosovo; sobre todo hombres, pero también mujeres civiles. Durante los primeros años, los cursos registraron un 33% de mujeres graduadas. Posteriormente, el porcentaje descendió: el trabajo no gustaba a todas, algunas mujeres abandonaron el empleo cuando tuvieron familia y otras encontraron mejores ofertas de empleo. En la actualidad, el porcentaje de mujeres en la Policía de Kosovo es aproximadamente un 14%.

Más adelante se creó la Policía de Fronteras y Pasos Fronterizos de Kosovo. En este tipo de conflictos, las fronteras y los pasos fronterizos son delicados desde el punto de vista político—sobre todo en los Balcanes, donde todavía no se ha resuelto el estatuto de Kosovo—.

Inicialmente, la labor de capacitación se encomendó a la policía civil de las Naciones Unidas encargada de la vigilancia de las fronteras. En 2006, la Agencia Europea de Reconstrucción financió un proyecto de un año de duración cuya ejecución corrió a cargo del Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias (ICMPD). El objetivo del proyecto era desarrollar la Policía de Fronteras y Pasos Fronterizos de Kosovo (BBPTU), lo que incluía el establecimiento de procedimientos operativos estándar para la unidad, la selección de ocho formadores y la impartición de un curso personalizado de formación de formadores. El principal propósito del proyecto era desarrollar tres cursos personalizados dirigidos al nivel básico, a los jefes de equipo y a los mandos superiores.

En la actualidad no hay mujeres en la BBPTU, a pesar del compromiso declarado de los mandos superiores de la policía de fronteras de incluirlas y de los importantes esfuerzos realizados por el ICMPD. No obstante, las mujeres representan un 26% del total de instructores de campo que trabajan en las zonas fronterizas y que se prevé que en el futuro se encargarán de impartir la capacitación en el empleo. Los esfuerzos dirigidos a convencerlas para que se integraran en la BBPTU fracasaron. Los motivos expuestos para ello fueron: a) que estaban satisfechas con sus actuales empleos y destinos; b) que sus familias no les permitirían trabajar tan lejos de sus hogares; c) que estaban casadas y sus esposos querían que se les asignaran destinos próximos al hogar.

En enero de 2007, del total de 1.009 policías fronterizos, 76 eran mujeres. La persona que dirige el servicio es una mujer, que ostenta el rango de general.

- Las fronteras son inseguras debido a la presencia de grandes grupos de personas desplazadas (y de los depredadores, bandidos y traficantes de personas que suelen acecharlos).
- Allí donde existe impunidad y falta de vigilancia, la violencia de género contra mujeres y niñas es un problema generalizado.
- Con frecuencia se da prioridad a la reforma policial general. En cambio, la reforma de los cuerpos policiales especiales, como la policía de fronteras, suele quedar relegada a un segundo plano.
- Los esfuerzos iniciales dirigidos a incorporar mujeres a las fuerzas de seguridad a menudo pierden impulso a medida que la vida retorna a la normalidad, o cuando disminuye la presión internacional para garantizar la igualdad de representación.

! Oportunidades y sugerencias

- En el marco de la reforma del sector de la seguridad que exigen los acuerdos de paz o las misiones de mantenimiento de la paz (y la propia atención internacional) es posible que se doten recursos para la reforma de la gestión fronteriza. Los actores internacionales pueden estar especialmente dispuestos a respaldar medidas encaminadas a integrar las cuestiones de género y a aumentar la contratación de mujeres en la reforma de la gestión de las fronteras.
- Los asesores de género que trabajan para las organizaciones internacionales y las instituciones estatales pueden apoyar las iniciativas de transversalización de género en la gestión de fronteras.
- La creación de los sistemas de gestión de fronteras desde la base brinda una oportunidad para definir metas para la contratación de mujeres así como para integrar las cuestiones de género en el diseño de las políticas y los protocolos, la programación operacional y la capacitación (véase el recuadro 12).
- La modificación de los roles de género y de las estructuras sociales puede facilitar la contratación de mujeres, que pueden haber adquirido aptitudes de liderazgo y organizacionales durante el conflicto.

5.2 Países en transición

En este contexto, el término "transición" implica generalmente el paso de un tipo de sistema político/económico a otro. Lo habitual es pasar de un sistema autoritario centralizado a una economía de libre mercado más democrática. En Europa Central y Oriental, la transición es el paso de un sistema socialista a otro neoliberal capitalista. Lo mismo sucede en el caso de Asia Central (véase el recuadro 13). En este caso, la policía ha tenido históricamente unos lazos muy estrechos con los líderes políticos y las instituciones políticas y desempeñaba una función primordialmente política. Esto implicaba estrictos controles fronterizos, tácticas represivas para controlar a los ciudadanos y un fuerte énfasis en la defensa frente a influencias externas. Las restricciones al flujo de comercio exterior y a la circulación de personas eran muy importantes. En algunos Estados, como Hungría, el ejército tenía asignadas responsabilidades en las fronteras estatales y controlaba el tráfico en ellas. En determinados períodos, las fronteras tenían secciones minadas, valladas y electrificadas³⁷. Se establecieron "zonas prohibidas" de un tamaño considerable en las que solo estaba permitido entrar con la policía o con un permiso especial.

En muchos casos, con la transición a la democracia y las economías liberales de mercado, las mujeres de Europa Oriental, el Cáucaso y Asia Central han sufrido una importante pérdida de puestos de trabajo, un aumento de puestos de trabajo con bajos salarios (tanto en el sector formal como en el informal) y recortes significativos en términos de protección social. El acceso a los servicios sociales se ha deteriorado y se ha producido un incremento sustancial de la pobreza junto a la reaparición del rol tradicional de las mujeres como cuidadoras y amas de casa.

Entre los desafíos que plantea la integración del género en la reforma de la gestión fronteriza en los países en transición cabe citar los siguientes:

- Unos regímenes fronterizos amplios y movilizados que temen perder el poder y el control.
- Un desincentivo inadecuado en las regiones fronterizas que disuade a todo el mundo (mujeres y hombres) de llevar a cabo sus actividades familiares y comunitarias.
- La sobrestimación de la capacidad de los nuevos servicios fronterizos para regular la inmigración y las aduanas, lo que tiene consecuencias negativas para los migrantes.
- La demanda al personal de fronteras, por parte de la delincuencia organizada, de realizar concesiones e incurrir en prácticas ilegales.
- Los países en transición son a menudo países de origen de la trata de personas.
- Las mujeres tienen una elevada probabilidad de ser tratadas como "extrañas" por los servicios fronterizos.

! Oportunidades y sugerencias

- Las iniciativas de reforma de la gestión de las fronteras, asociadas al objetivo de incorporación a la OTAN o a la UE, pueden ofrecer un punto de partida para integrar las cuestiones de género e incrementar la representación de las mujeres.
- Los servicios de nueva creación –como equipos de perros sabuesos, por ejemplo– que requieran capacitación y nuevos enfoques podrían ser asignados a equipos mixtos o compuestos exclusivamente por mujeres.
- En determinados países en transición, el legado post-soviético incluye una representación más igualitaria de hombres y mujeres en las instituciones del sector de la seguridad, lo que puede constituir la base para contratar a un mayor número de mujeres para los servicios de gestión de fronteras.

5.3 Países en desarrollo

"En la frontera [entre Nigeria y Benin] el panorama es siempre caótico y hostil, lo que sugiere un alto nivel de inseguridad."⁴⁰

En los países en desarrollo, la falta de recursos para implementar la reforma de las fronteras es una cuestión crucial. La falta de financiación se traduce en un volumen inadecuado de personal fronterizo, la escasez de equipo y una capacitación deficiente. Esto contribuye a crear un entorno en el que, en lugar del salario y otras prestaciones, los funcionarios de fronteras se corrompen y exigen pagos ilegales para permitir el paso de personas y mercancías en condiciones de seguridad. Unas fronteras con una dotación policial y una vigilancia insuficientes hace posible la complicidad de los funcionarios fronterizos con los delincuentes así como con otros tipos de grupos ilegales. En muchos casos los delincuentes están en vanguardia en cuanto a avances tecnológicos y cuentan con medios de transporte flexibles que dominan a la perfección y con los recursos necesarios para sobornar a los vigilantes fronterizos.

Una infraestructura de transporte subdesarrollada puede provocar largas colas en las fronteras terrestres, que constituyen las principales rutas de desplazamiento, sobre todo para los comerciantes. La extorsión y los prolongados períodos de espera alimentan el temor a sufrir robos y amenazas para la seguridad de las mercancías y las personas. Los hombres que trabajan como conductores de larga distancia y viajan con grandes sumas de dinero en efectivo con el fin de pagar sobornos e "impuestos" ilegales son especialmente vulnerables. El desempleo, un desafío fundamental en las sociedades en desarrollo con economías débiles, provoca el desplazamiento transfronterizo de un elevado número de personas en busca de oportunidades de educación, de empleo y de una vida mejor en otros lugares.

De las personas encuestadas en el marco de un estudio realizado por CLEEN en 2007 en África Occidental, las mujeres de los tres países participantes (Benin, Ghana y Nigeria) señalaron que sus experiencias a manos de los agentes encargados de hacer cumplir la ley habían sido peores que las de los hombres. Un 38% del total de encuestados –el mayor grupo del estudio– eran mujeres comerciantes, lo que representa un indicio más de la mayor movilidad de las mujeres y de su importancia para la economía local⁴¹.

Recuadro 13 Reforma de la gestión fronteriza en Asia Central

Cuando las repúblicas de Asia Central se convirtieron en Estados independientes, "... las fronteras que, de pronto, pasaron a ser internacionales adquirieron rápidamente una importancia crucial. Los vínculos industriales y las conexiones de transporte existentes hasta entonces quedaron interrumpidos. Controlar el territorio significaba controlar los recursos y gozar de mejores posiciones estratégicas. Los grupos étnicos, que durante largo tiempo habían podido visitar a sus familiares y amigos al otro lado de la frontera sin ningún problema, quedaron aislados y a menudo se enfrentaron a requisitos relacionados con los visados y a otras dificultades de acceso"³⁸.

Las cinco ex repúblicas socialistas soviéticas de Asia Central se vieron obligadas a desarrollar su capacidad para gestionar las nuevas fronteras, sobre todo las que compartían con el Afganistán, China y el Irán. La mejora del comercio y el tránsito en la región y la necesidad de abordar la delincuencia transnacional –inmigración clandestina, blanqueo de capitales, tráfico de drogas, contrabando de armas y terrorismo– exigían la ayuda y la cooperación de la comunidad internacional.

La UE está aportando un volumen de fondos muy importante a través del proyecto Borders with a Human Face ("Fronteras con rostro humano")³⁹. Los principales objetivos de este proyecto son garantizar la estabilidad y la seguridad en la región, erradicar la pobreza y estrechar la colaboración regional con la UE. Las preocupaciones referentes a la enorme dimensión del tráfico de drogas en la región estimulan en buena parte la motivación política que subyace al proyecto. La UE está introduciendo métodos integrados de gestión de fronteras con el fin de centrarse en el incremento del comercio y el tráfico legales y en la mejora de la seguridad, creando al mismo tiempo ventanillas únicas para la verificación de documentos y vehículos. Los servicios fronterizos están recibiendo capacitación para pasar de un modelo basado en una vigilancia militar estática a intervalos fijos, al estilo soviético, a una fuerza profesional interinstitucional móvil, dotada de las aptitudes necesarias de comunicación e inteligencia.

In most cases statistics are unavailable, but the percentage of women employed in border services in developing countries is believed to be small to nil.

Some of the challenges to integrating gender into border management reform in developing countries include:

- La falta de recursos públicos y de vigilancia, que puede contribuir a unos altos niveles de corrupción y a un bajo grado de prevención y rendición de cuentas de las violaciones de los derechos humanos por parte del personal encargado de la gestión de fronteras.
- En los procesos de contratación es posible que se dé prioridad al elevado número de hombres desempleados, excluyendo de hecho a las mujeres.
- La impunidad, la violencia y la delincuencia en los puestos fronterizos o en sus proximidades pueden disuadir a las mujeres de trabajar en ellos.
- Los efectos de la pobreza y las demandas de supervivencia familiar pueden hacer que los requisitos educativos queden fuera del alcance de muchas mujeres.
- La ausencia de leyes relativas a la igualdad de género.

Oportunidades y sugerencias

- Las iniciativas de desarrollo centradas en las comunidades fronterizas o en la gestión de las fronteras pueden ofrecer un punto de partida para incrementar la contratación de mujeres e intensificar la transversalización de género.
- El aumento del número de mujeres que se desplazan, sean migrantes o comerciantes, y la expansión de la trata de mujeres y niñas pueden esgrimirse como argumentos para elevar la contratación y la retención de personal femenino.

5.4 Países desarrollados

En los últimos años, los países desarrollados han centrado su atención (en el ámbito de la gestión fronteriza) en mejorar la representatividad de las comunidades a las que sirven y de las poblaciones a las que deben ser capaces de atender en los puestos fronterizos. Después de las críticas recibidas por la elaboración de perfiles raciales, el logro de

un equilibrio adecuado entre la necesidad de llevar a cabo un seguimiento sensible e identificar a los miembros de posibles grupos extremistas, terroristas o criminales, por un lado, y garantizar el respeto de los derechos humanos y las libertades civiles, por otro, sigue constituyendo un desafío.

La corrupción, el uso excesivo de la fuerza y los escándalos de acoso sexual han tenido un alto coste y han dañado la reputación pública de los organismos encargados de hacer cumplir la ley en muchos países desarrollados. En el Canadá, por ejemplo, la gestión inadecuada del caso de un presunto terrorista y su posterior deportación desde EE. UU., unida a su tortura en Siria, contribuyeron a un importante desprestigio de la policía federal y provocaron una preocupación generalizada sobre la seguridad personal y el intercambio de información por parte de las fuerzas policiales, incluidas las de fronteras⁴².

La globalización ha provocado un incremento de la diversidad de los flujos de población y del atractivo que ofrece la migración (legal o no) a quienes viven en la pobreza. Las mujeres migran cada vez más a los países desarrollados en busca de un empleo con el fin de ayudar a sus familias. Las políticas migratorias y su aplicación por parte de los servicios fronterizos siguen siendo cuestiones complejas y, a menudo, controvertidas. Los temas relacionados con la detención legal, los derechos de los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes y el control de la circulación transfronteriza de drogas, armas y personas constituyen asimismo preocupaciones fundamentales (véase el recuadro 14).

Entre los desafíos que plantea la integración del género en la reforma de la gestión fronteriza en los países desarrollados cabe citar los siguientes:

- Las estructuras de poder, los valores y los planteamientos de reforma del sector de la seguridad que ponen el énfasis en la militarización frente a la seguridad humana.
- La preocupación política por el terrorismo y el miedo a la migración socavan los derechos humanos en las fronteras, sobre todo en lo que respecta a la elaboración de perfiles raciales y a los derechos de los trabajadores migrantes.

Recuadro 14 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC)

El principal objetivo del TLC, un acuerdo comercial suscrito entre el Canadá, México y EE. UU., es facilitar la circulación de mercancías, capitales y servicios (quedan excluidas del acuerdo, por tanto, las personas). El valor diario de la actividad comercial entre EE. UU. y el Canadá asciende a 1.200 millones de dólares de los Estados Unidos, frente a los 7,3 millones de dólares que reporta diariamente dicha actividad entre EE. UU. y México. Los procesos de reforma acometidos en ambas fronteras presentan diferencias muy importantes.

Para los Estados Unidos, el comercio ilegal de medicamentos, armas y migrantes ha sido el principal foco de atención en su relación con México. La frontera con este país se caracteriza por la existencia de una valla, fuertes incrementos del contingente destinado a la vigilancia fronteriza y un entorno militarizado.

Con el Canadá, en cambio, el planteamiento es de colaboración y la frontera entre ambos países podría calificarse de "inteligente". Esto incluye un proceso previamente aprobado para el tráfico comercial (denominado FAST) y un sistema que permite que las personas

obtengan la autorización previa para cruzar la frontera (llamado NEXUS). Todo ello ha dado lugar a un modelo de control del tráfico comercial armonizado y optimizado. La creación de grupos y equipos de trabajo interinstitucionales, la ubicación de los servicios de aduanas e inmigración en un mismo lugar, la coordinación de documentos y la ejecución de proyectos experimentales de identificación isométrica (mediante el escaneo de retina y huellas dactilares) han acelerado la circulación de los pasajeros. En los Estados Unidos, la superposición de jurisdicciones entre múltiples organismos que compiten entre sí sigue siendo muy problemática, mientras que el Canadá creó en 2002 un nuevo Ministerio de Seguridad Pública responsable de los servicios aduaneros y fronterizos.

La gestión de la frontera entre EE. UU. y el Canadá, la mayor frontera terrestre del mundo (8.850 km), con 132 puntos de entrada legalmente reconocidos, continúa siendo relativamente fluida. En cambio, la frontera entre EE. UU. y México, que solo cuenta con 25 puntos de entrada, sigue dominada por el miedo a la violencia y a la delincuencia.

- Las demandas en pugna en el seno de los servicios de gestión de fronteras por hacerse con tecnología sofisticada y con equipo de vigilancia e investigación provocan una desviación de recursos que deberían ir destinados a iniciativas con perspectiva de género.
- La aversión al establecimiento de cuotas o a la adopción de medidas positivas en Estados que consideran resueltos los problemas relacionados con la igualdad de género, o que consideran esta como un área en la que el Gobierno no debería intervenir.



Oportunidades y sugerencias

- Adoptar un enfoque centrado en valores y aptitudes orientadas al servicio público tradicionalmente asociadas a las mujeres.
- La presión de los ciudadanos para que se tenga en cuenta el género, la raza y la diversidad étnica en los órganos encargados de hacer cumplir la ley puede dar el impulso necesario para abordar las cuestiones de género.
- La existencia de estructuras legales que garanticen la igualdad de derechos laborales de hombres y mujeres puede fomentar la participación plena e igualitaria de ambos en los servicios fronterizos.
- Diseñar e impartir módulos de capacitación sobre "sensibilidad cultural" como parte de la formación estándar que recibe el personal encargado de la gestión de fronteras, a fin de garantizar la protección de los derechos humanos de hombres y mujeres.

6 Principales recomendaciones

Comunidad internacional

1. Instar a la inclusión de mujeres, expertas y expertos de género y representantes de organizaciones de mujeres en el análisis, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los procesos de reforma de la gestión fronteriza.
2. Respalidar la transversalización de las cuestiones de género y el incremento de la contratación, retención y promoción de mujeres en todos los procesos de reforma de la gestión de las fronteras.
3. Llevar a cabo programas de capacitación dirigidos a desarrollar la capacidad de las organizaciones de mujeres y de otras organizaciones de la sociedad civil para supervisar eficazmente a los servicios de vigilancia fronteriza, aduanas e inmigración.

Gobierno

4. Examinar y revisar las políticas, procedimientos y protocolos de gestión de fronteras para incorporar las cuestiones de género y garantizar la formulación de políticas orientadas a la prestación de servicios.
5. Crear y aplicar unos códigos de conducta exhaustivos que aborden explícitamente el acoso sexual y la violencia de género.
6. Garantizar la participación en los procesos de reforma y en los organismos de gestión de las fronteras:
 - a. Buscar la participación de expertas y expertos de género, organizaciones de mujeres y organizaciones de la sociedad civil, así como de las comunidades fronterizas.
 - b. Celebrar consultas con mujeres que trabajen en los servicios fronterizos y en otros servicios de seguridad.
 - c. Llevar a cabo una labor de concienciación de la población sobre los procedimientos fronterizos y los derechos humanos.
7. Desarrollar mecanismos institucionales para garantizar la integración de las cuestiones de género que incluyan:
 - a. Un sistema de puntos focales de género encargado de supervisar y apoyar los avances de las políticas de igualdad de género.
 - b. Un foro de género en todo el servicio para la aplicación de políticas y el logro de dotaciones presupuestarias. Además, puede servir como medio para que las mujeres expresen sus puntos de vista.
8. Impartir (y evaluar) cursos de capacitación de género dirigidos al personal de gestión de fronteras:
 - a. Integrar esta capacitación en estrategias más amplias de transversalización de género.
 - b. Incluir un enfoque centrado en la legislación de derechos humanos nacional e internacional, especialmente en lo que respecta a la violencia de género y la trata de personas.
 - c. Incluir procesos de evaluación y retroalimentación que incluyan indicadores sensibles al género en los ciclos de capacitación y gestión de proyectos, seguidos de análisis de carencias, revisiones, encuestas a clientes, etc. El objetivo de estas medidas debe ser recabar información para la introducción de correcciones y mejoras.
9. Incrementar la contratación, la retención y la promoción de personal femenino:
 - a. Definir metas estratégicas para la contratación y la retención.
 - b. Poner en marcha campañas de contratación específicas.
 - c. Ofrecer tutorización y programas de apoyo a las nuevas trabajadoras.
 - d. Crear asociaciones para el personal femenino.
 - e. Considerar nuevos modelos de despliegue, como unidades compuestas exclusivamente por mujeres.
 - f. Nombrar a mujeres cualificadas para el desempeño de puestos de alta responsabilidad.
10. Diseñar e implementar iniciativas específicas para combatir la trata de personas, tales como:
 - a. Mecanismos de cooperación regionales.
 - b. Participación en los mecanismos nacionales de remisión.
 - c. Recogida sistemática de datos.
 - d. La creación de un grupo de trabajo interministerial responsable de mantener información actualizada sobre las iniciativas gubernamentales de lucha contra la trata de personas y dar una amplia difusión a dicha información.
 - e. Garantizar la igualdad de representación de hombres y mujeres en todos los órganos que se constituyan, así como la inclusión de expertas y expertos de género en ellos.

7 Recursos adicionales

Sitios web útiles

Amnistía Internacional - <http://www.amnesty.org>
 Fundación CLEEN - <http://www.cleen.org>
 Coalición contra la Trata de Mujeres - <http://www.catwinternational.org>
 Human Rights Watch - <http://humanrightswatch.org>
 No Border Network - <http://www.noborder.org>

Guías prácticas y manuales

Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias, **Regional Best Practice Guidelines for the Development and Implementation of a Comprehensive National Anti-trafficking Response**, 2005. <http://www.stopech.sacp.government.bg/file.php?fid=160>

Organización Internacional para las Migraciones, **Resource Book for Law Enforcement Officers on Good Practices in Combating Child Trafficking**, 2006. http://www.ch.iom.int/fileadmin/media/publikation/en/resource_book.pdf

National Centre for Women and Policing: **Recruiting and Retaining Women: A Self-Assessment Guide for Law Enforcement**, 2001. <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/bja/185235.pdf>

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

Naciones Unidas, '5.40 Module on Cross-Border Population Movements', **Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards**, 2006. <http://www.unddr.org/iddrs/05/40.php>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, **Toolkit to Combat Trafficking in Persons**, 2006. http://www.unodc.org/pdf/Trafficking_toolkit_Oct06.pdf

Organización Mundial de la Salud, **Recomendaciones éticas y de seguridad de la OMS para entrevistar a mujeres víctimas de la trata de personas**, 2003. http://www.who.int/gender/documents/WHO_Ethical_Recommendations_Spanish.pdf

Artículos e informes

Cruz Roja de Dinamarca, **Good Practices in Responses to Human Trafficking: Cooperation between Civil Society and Law Enforcement in Europe**, 2005. http://drk2.inforce.dk/graphics/English/Trafficking/reference/rc/1088_drk_human_manual_web%20%282%29.pdf

D'Cunha, J., UNIFEM, ahora ONU Mujeres, **Mainstreaming Gender and Rights into the Police and Criminal Justice Systems: UNIFEM Interventions**, 2002. <http://www.aic.gov.au/conferences/policewomen3/lloyd.pdf>

Caparini, M. y Marenin, O., DCAF, **Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World**, 2006. <http://se2.dcaf.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=DCAF&fileid=C456E62F-E7AF-A552-4160-B841A360F994&Ing=en>

UNICEF, **Trafficking in Human Beings, Especially Women and Children, in Africa**, 2003. <http://www.unicef-icdc.org/publications/pdf/trafficking-gb2ed-2005.pdf>

NOTAS FINALES

- 1 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE-DAC: Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice. Borrador (OCDE: París), 2007, pág. 151.
- 2 Hills, A., "Towards a Rationality of Democratic Border Management", Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World, (DCAF: Ginebra, 2006, pág. 33.
- 3 OCDE, pág. 151.
- 4 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.
- 5 Organización Internacional del Trabajo, Una alianza global contra el trabajo forzoso, Informe del Director-General (Oficina Internacional del Trabajo: Ginebra), 2005, págs. 1-94.
- 6 Glenn, J.C. y Gordon, T.J., State of the Future, Federación Mundial de Asociaciones de las Naciones Unidas, Washington DC, septiembre de 2007.
- 7 Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias, "Anti- Trafficking Training for Frontline Law Enforcement Officers", (ICMPD: Viena), 2003, pág.30.
- 8 Human Rights Watch, Borderline Slavery: Child Trafficking, 2003, pág. 13.
- 9 International Crisis Group, Central Asia Border Disputes and Conflict Potential, núm.133, abril de 2002, pág. 4.
- 10 "Tajikistan: Gender Profile", 30 de diciembre de 2005. <http://www.womenwagingpeace.org>
- 11 Amnistía Internacional, Israel and the Occupied Territories: Conflict, Occupation and Patriarchy, Women Carry the Burden, 31 de marzo de 2005.
- 12 Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, 26 de enero de 1998, apartado III: Violencia contra las mujeres refugiadas y las internamente desplazadas, D1. Violencia contra refugiadas.
- 13 Falcon, S., The Colour of Violence, South End Press, 2006, pág.120.
- 14 "Hundreds of Kosovo-Albanian Girls and Women Raped by Serb Border Guards", The Times, 7 de abril de 1999. <http://boes.org/child/tragedy/times1/html>
- 15 Pittaway, E. y Bartolomei, L., Issues for Burma Refugees in Thailand and along the Thai Burma border, University New South Wales Centre for Refugee Research y ANCORW, 2002, pág. 4.
- 16 Comisión Asiática de Derechos Humanos, marzo de 2007. <http://www.ahrchk.net>
- 17 Okechukwu, I., Beyond Declarations: Law Enforcement Officials and ECOWAS Protocols on Free Movement of Persons and Goods in West Africa (Fundación CLEEN: Lagos), 2007.
- 18 Okechukwu, pág. 6.
- 19 Bell, J., Jefe del Departamento de Cooperación para la Seguridad, Presencia de la OSCE en Albania, correspondencia personal, mayo de 2007.
- 20 Asociación Internacional de Mujeres Policias, "CBP Border Patrol Encourages Women, Minorities to Join", 20 de junio de 2007. <http://www.iawp.org/temp/borderpatrol.htm>
- 21 Horne, P., "Policewomen: The First Century and the New Era", The Police Chief, 2006, pág. 1.
- 22 National Centre for Women and Policing: Recruiting and Retaining Women: A Self-Assessment Guide for Law Enforcement, NCWP, 2001, pág. 22.
- 23 PNUD Tayikistán. <http://www.adb.org>
- 24 Las iniciativas regionales de lucha contra la trata de personas incluyen:
La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (Frontex). La UE ha encomendado a este organismo transversalizar la cuestión de la trata en toda su labor. La Agencia ayudará a los Estados miembros de la UE a capacitar a los vigilantes fronterizos nacionales, lo que incluye el establecimiento de normas comunes en materia de formación.
El Plan de Acción de la CEDEAO en materia de lucha contra la trata incluye la capacitación del personal encargado de hacer cumplir la ley, las ONG y las unidades especializadas cuya misión es combatir la trata de personas.
- Los cuerpos policiales de 10 países de América del Sur colaboran en una iniciativa regional promovida por un grupo de apoyo peruano. Dicha iniciativa promueve la denuncia de casos de trata de seres humanos a través de la página web <http://www.denunciatatrata.org>
El Centro de la Iniciativa de Cooperación en Europa sudoriental lucha contra la delincuencia en dicha región, incluida la trata de personas. El Centro alienta a los Estados miembros a crear comisiones nacionales de lucha contra la trata y a promulgar leyes en esta materia. Además, trabaja con el Pacto de estabilidad sobre la delincuencia organizada para eliminar las discrepancias legales entre Estados miembros y garantizar el enjuiciamiento de las redes criminales.
En la Región del Gran Mekong (Birmania, Camboya, China, Laos, Tailandia y Viet Nam) se ha puesto en marcha una iniciativa ministerial contra la trata de personas en la que participan socios de varios sectores. Estos socios trabajan en todos los niveles de la sociedad, desde el individual hasta el internacional, para el desarrollo de respuestas basadas en derechos y centradas en la víctima. Un acuerdo suscrito en 2004 entre los seis países y cuyo objetivo era luchar contra la trata de seres humanos se ha materializado en importantes operaciones dirigidas a rescatar a mujeres y niñas vietnamitas que estaban destinadas a la industria del sexo en China. La policía de ambos lados de la frontera entre China y Vietnam colabora a través de iniciativas de capacitación conjunta de su personal, de intercambio de información y del desarrollo de operaciones conjuntas.
- 25 Adaptado de: Zimmerman, C. y Watts, C., Recomendaciones éticas y de seguridad de la OMS para entrevistar a mujeres víctimas de la trata de personas (OMS: Ginebra), 2003.
- 26 OSCE/OIDDH, "National Referral Mechanisms, Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons, A Practical Handbook", 2004, pág.15.
- 27 Adaptado de: OSCE/OIDDH, pág. 43.
- 28 Un estudio elaborado por la UNODC señaló que, de los 55 países europeos, norteamericanos y de la Comunidad de Estados Independientes encuestados: un 70% carecía de datos desagregados por sexo de las personas a las que se hacía seguimiento; un 40% no hacía distinción entre las víctimas adultas e infantiles; y, si bien la mayor parte de ellos indicaban la existencia de casos de trata con fines de explotación sexual, solo un 49% hacía referencia a la explotación laboral: UNODC, "Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos", 3er período de sesiones, Viena, del 9 al 12 de octubre de 2006, acta del debate de la GAATW.
- 29 El diseño de la capacitación corrió a cargo del Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias utilizando fondos de la Agencia Europea de Reconstrucción.
- 30 Healthlink Worldwide. <http://www.maitinepal.org>
- 31 Consejo del Tesoro del Canadá. <http://www.tbs-sct.gc.ca>
- 32 El material de capacitación se elaboró por encargo de la Agencia Europea de Reconstrucción. La impartición corrió a cargo del Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias.
- 33 Polisar, J. y Milgram, D., "Recruitment, Integration and Retention of Women Police Officers", The Police Chief, 1998. http://www.iwiitts.com/html/the_police_chief_magazine_str.html
- 34 <http://www.enp.nl>
- 35 Red Fronteriza por los Derechos Humanos. <http://www.borderaction.org>
- 36 OCDE, págs. 158-159.
- 37 Hegedűs, J. (Teniente Coronel), "Hungary's Experience of Border Management Reform 1989-2007: Lessons Learned in Establishing a Demilitarized Border Management Service in Hungary", Border Management Reform in Transition Democracies (DCAF: Ginebra), marzo de 2007, pág. 37.
- 38 International Crisis Group, Central Asia Border Disputes and Conflict Potential, Asia Report núm. 33. (ICG: Bruselas), abril de 2002, pág. 3.
- 39 Van Der Meer, A.H., "New Perspectives for Economic Cooperation in Central Asia", InWEnt Conference, Berlín, mayo de 2006.
- 40 Ibeanu, pág. 27.
- 41 Ibeanu, pág. 27.
- 42 <http://www.maherarerar.ca>

