

Género y gestión de fronteras

ÍNDICE

Importancia del género en la gestión de fronteras

Cómo integrar el género en la gestión de fronteras

Retos y oportunidades en situaciones post-conflicto

Preguntas que formular sobre la gestión de fronteras

Más información

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

Esta Nota Práctica proporciona una breve introducción a las ventajas que ofrece la integración de las cuestiones de género en la gestión de fronteras, así como información práctica para la integración de dichas cuestiones en este ámbito.

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

Importancia del género en la gestión de fronteras

La **gestión de fronteras** "concierno a la administración de los límites fronterizos. El significado preciso del término varía según el contexto nacional, pero generalmente hace referencia a las normas, técnicas y procedimientos por los que se rigen las actividades y el tráfico entre las zonas fronterizas definidas"¹. La guardia fronteriza, los servicios de inmigración y aduaneros son los principales responsables de gestionar la circulación de personas y mercancías a través de las fronteras.

El término **género** se refiere a los roles y relaciones, los rasgos de personalidad, las actitudes, los comportamientos y los valores 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 también a las relaciones entre ellos.

Prevención y detección de la trata de personas y el contrabando

- La adopción de un enfoque sensible al género con respecto a la prevención, la investigación y el control de la trata de personas y el contrabando puede incrementar la detección y protección de las víctimas.

Protección y promoción de los derechos humanos

- El personal encargado de la gestión de fronteras que proteja y promueva los derechos humanos de hombres, mujeres, niños y niñas tiene mayores probabilidades de ganarse la confianza de la población. A su vez, esto fomenta la circulación de personas y el movimiento de bienes y servicios, y mejora la capacidad de prevención y detección de delitos del personal responsable de la gestión de las fronteras.

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

- Violencia física: palizas, violaciones y tortura.
- Denegación del derecho de asilo o de los procedimientos de búsqueda de refugio.
- Acoso sexual y discriminación por razón de sexo u orientación sexual.
- Elaboración de perfiles raciales o étnicos, que pone trabas al derecho a la libre circulación.
- Corrupción, abuso y violencia contra los comerciantes transfronterizos.
- Denegación del derecho a la atención de la salud.

Instituciones representativas en el ámbito de la gestión fronteriza

- Puede resultar útil garantizar una mayor representación de las mujeres entre el personal fronterizo, dado que actualmente los hombres representan un porcentaje muy superior:

Recuadro 1

Sugerencias relativas a procedimientos sensibles al género para las víctimas femininas de la trata de personas

1. Es improbable que una mujer víctima de la trata de personas responda a investigadores masculinos. En tales casos es preferible recurrir a investigadoras, sobre todo para que la víctima se sienta segura.
2. En todo momento debe contarse con la presencia de una mujer como testigo. En el caso de que no haya personal femenino disponible, puede pedirse a una representante de una organización de mujeres reconocida y de confianza que asista en calidad de observadora.
3. Separar a la víctima del traficante de personas.
4. El registro personal y de los bienes debe correr a cargo de una agente.
5. Contactar inmediatamente con las organizaciones de mujeres y con los defensores de los intereses de la víctima.
6. Garantizar la satisfacción de las necesidades físicas y médicas.

- Asegurar una realización adecuada de interrogatorios, entrevistas, registros físicos y procedimientos de seguimiento con respecto a delitos como la trata de personas y el contrabando.
- Crear instituciones más representativas de la sociedad a la que sirvan en términos de composición étnica, lengua, sexo, religión, etc. De ese modo se fortalecerá la legitimidad y se "normalizarán" los entornos fronterizos.
- Prevenir las violaciones de los derechos humanos en las fronteras, como el acoso sexual, unos registros físicos inapropiados o la utilización de una fuerza excesiva.

Apropiación local, supervisión civil y colaboración

- El incremento de la participación de los interesados claves en los procesos de reforma de la gestión fronteriza, como las organizaciones de mujeres, fortalece la apropiación local y la supervisión civil.
- La colaboración con las organizaciones de mujeres y con otras organizaciones de la sociedad civil puede permitir obtener información muy importante acerca de la actividad criminal a nivel local, asesoramiento en materia de políticas y conocimientos especializados sobre capacitación de género. Las organizaciones de la sociedad civil también son cruciales desde el punto de vista de la remisión para las víctimas de la delincuencia y prestan servicios de apoyo complementarios.

Recuadro 2

Entrevistas éticas y seguras con víctimas de la trata de personas²

1. No causar daños: tratar a cada persona como si el riesgo de sufrir daños fuera extremo hasta que se demuestre lo contrario.
2. Conozca a la persona a la que va a entrevistar y evalúe los riesgos antes de hacerlo.
3. Prepare información adecuada para la remisión sobre servicios jurídicos, de salud, de refugio, de ayuda social y de seguridad.
4. Seleccione y prepare adecuadamente a las y los intérpretes que vaya a utilizar.
5. Garantice el anonimato y la confidencialidad.
6. Obtenga el consentimiento informado de la persona entrevistada.
7. Escuche y respete la evaluación de cada persona en cuanto a su situación y los riesgos para su seguridad.
8. No provoque nuevos traumas a nadie mediante la formulación de preguntas dirigidas a incitar una fuerte respuesta emocional.
9. Prepárese para una intervención de emergencia.
10. Utilice la información recopilada de una forma beneficiosa para las personas o que fomente la elaboración de políticas e intervenciones dirigidas a las víctimas de la trata.

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:

- *La Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing* (1995).
- *El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños* (Protocolo de Palermo) (2000)

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

Cómo integrar el género en la gestión de fronteras

Recopilar información

- Recabar, analizar y distribuir datos precisos sobre los flujos migratorios, la trata de personas y el contrabando de personas con el fin de mejorar las políticas y prácticas en el ámbito de la gestión de fronteras. Todos los datos deben desagregarse, como mínimo, por sexo, edad, destino y objeto/propósito del desplazamiento.

Establecer políticas, protocolos y procedimientos sensibles al género

- Desarrollar políticas, protocolos y procedimientos sensibles al género (véase el recuadro 1) para la identificación, las entrevistas, los registros físicos, la investigación, la detención y otros procedimientos que tengan en cuenta las diferentes necesidades de las mujeres y los hombres y que distinguen entre migración, trata de personas y contrabando de personas.
- Establecer unos códigos de conducta claros; procedimientos de denuncia, investigación y disciplinarios internos y externos; y procesos externos de gestión y examen.
- Dar a conocer las directrices y políticas de gestión de fronteras a la población y celebrar consultas regulares con las diversas partes interesadas para conocer la opinión del público sobre las amenazas percibidas para la seguridad y las posibles respuestas adecuadas a dichas amenazas.
- Implantar políticas y prácticas con perspectiva de género y respetuosas con la familia en el ámbito de los recursos humanos, incluso políticas de lucha contra el acoso sexual.

- Revisar las escalas salariales, el desarrollo del personal y otros incentivos para la gestión de fronteras como paso crucial hacia la eliminación del soborno y otros tipos 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.

Impartir capacitación de género

- Elaborar materiales de formación y desarrollo de las capacidades dirigidos específicamente al personal de gestión de fronteras. Los materiales deberán tener en cuenta los retos específicos a los que se enfrenta este personal, incluidos los guardas fronterizos, las autoridades aduaneras y el personal de los servicios de inmigración.
- Incluir a las organizaciones de mujeres en el desarrollo y la impartición de la capacitación de género y en otras iniciativas de desarrollo de las capacidades.

Incrementar la detección y la protección de las víctimas de la trata de personas

- Cerciorarse de que el personal encargado de la gestión de fronteras reconozca e identifique la trata de personas y la distinga del contrabando, la prostitución, la migración laboral voluntaria y otros tipos de movimientos transfronterizos:
 - Llevar a cabo labores de vigilancia exhaustiva e informada así como comprobaciones cruzadas.
 - Reconocer los diferentes propósitos y experiencias de la trata de personas en lo que respecta a las mujeres, los hombres, las niñas y los niños.
 - Desarrollar la capacidad del personal para proporcionar respuestas adecuadas a las víctimas de la trata (véase el recuadro 2) y saber reconocer las vulnerabilidades, resistencias y necesidades de estas, y familiarizar al personal con los procedimientos operativos estándar de remisión e investigación.
 - Colaborar con las organizaciones de mujeres y otras organizaciones no gubernamentales en la prestación de servicios a las víctimas.

Crear unas instituciones de gestión de fronteras más representativas y participativas

- Planificar las estrategias de selección de personal específicamente para atraer a un mayor número de candidatas, mediante (entre otras medidas) la revisión de los criterios de selección, la elaboración de descripciones adecuadas de los puestos de trabajo, la capacitación de género de las y los responsables de la contratación, la revisión de los materiales utilizados en el proceso de selección y el examen de los formatos de entrevista.

Recuadro 3 Contratación de mujeres en Kosovo

Inmediatamente después de la guerra de Kosovo, se adoptaron medidas dirigidas a contratar mujeres como cadetes en el nuevo programa policial básico establecido por la OSCE. En los primeros años, los cursos registraron nada menos que un 33% de mujeres graduadas, aunque el trabajo no gustaba a todas. Algunas mujeres lo abandonaban cuando tenían familia, mientras que otras obtuvieron ofertas de trabajo mejores en otros lugares. En la actualidad, las mujeres representan cerca del 14% del personal de la policía de Kosovo. Posteriormente se creó la Policía de Fronteras y Pasos Fronterizos de Kosovo (BBPT). En enero de 2007, de un contingente total de 1.009 policías fronterizos, 76 eran mujeres, y el cuerpo está encabezado por una mujer que ostenta el rango de General.

Recuadro 4 Supervisión de la sociedad civil⁹

Inmediatamente después de la guerra de Kosovo, se adoptaron medidas dirigidas a contratar mujeres como cadetes en el nuevo programa policial básico establecido por la OSCE. En los primeros años, los cursos registraron nada menos que un 33% de mujeres graduadas, aunque el trabajo no gustaba a todas. Algunas mujeres lo abandonaban cuando tenían familia, mientras que otras obtuvieron ofertas de trabajo mejores en otros lugares. En la actualidad, las mujeres representan cerca del 14% del personal de la policía de Kosovo. Posteriormente se creó la Policía de Fronteras y Pasos Fronterizos de Kosovo (BBPT). En enero de 2007, de un contingente total de 1.009 policías fronterizos, 76 eran mujeres, y el cuerpo está encabezado por una mujer que ostenta el rango de General.

- Nombrar o promocionar a mujeres cualificadas para el desempeño de altos cargos en el ámbito de la gestión de fronteras (véase el recuadro 3).
- Incrementar la participación de los actores locales, como las organizaciones de la sociedad civil (incluidos los grupos de mujeres) en la evaluación, el diseño, la implementación y el seguimiento/evaluación de los procesos de reforma con objeto de aumentar la transparencia y la apropiación local (véase el recuadro 4).

Supervisar y evaluar

- Pedir a una autoridad independiente que lleve a cabo encuestas de satisfacción como parte de la actividad de supervisión.

La herramienta 6 incluye también...

- Sugerencias sobre procedimientos sensibles al género.
- Un modelo de cuestionario sobre el mecanismo nacional de remisión.
- Sugerencias sobre códigos de conducta eficaces.
- Ejemplos de programas de capacitación de género para la Policía de Fronteras y Pasos Fronterizos de Kosovo.
- Sugerencias para incrementar la contratación, retención y promoción del personal femenino.

Retos y oportunidades en situaciones post-conflicto

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 y seres humanos así como la protección de las personas refugiadas y desplazadas son algunas de las prioridades inmediatas de la reforma de la gestión de fronteras.

Retos para la integración de las cuestiones de género

- Tras un conflicto, las fronteras siguen siendo zonas problemáticas y potencialmente hostiles; un entorno que a menudo se considera "demasiado peligroso" para las mujeres.
- Violencia de género contra mujeres y niñas en entornos con escasa vigilancia y prácticamente con total impunidad.
- Mayores índices de trata de personas.
- Con frecuencia se da prioridad a la reforma policial, es decir, la reforma de la policía especializada, incluida la gestión de fronteras, puede retrasarse. Esto puede provocar además una pérdida de impulso de los esfuerzos iniciales de contratación dirigidos a incluir mujeres en las fuerzas de seguridad.

Oportunidades para la integración de las cuestiones de género

- Es posible que se produzca un aumento de voluntad política para invertir en procesos de reforma en el seno de la comunidad internacional, las organizaciones internacionales y los gobiernos de reciente constitución.
- La creación o la reforma de los sistemas de gestión de fronteras 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, la contratación y la capacitación.
- Es posible que exista un mayor número de mujeres disponibles para trabajar en los servicios fronterizos (inclusive mujeres que encabezan hogares o sean el sostén económico de estos y mujeres con aptitudes organizativas y de liderazgo).

? Preguntas que formular sobre la gestión de fronteras

Una evaluación representa una de las mejores vías para identificar los puntos de partida, las fortalezas y debilidades de cara a la incorporación de las cuestiones de género en la gestión de fronteras. A continuación figuran varios ejemplos de preguntas sobre el género que es importante incluir en los procesos de análisis, seguimiento y evaluación de la gestión de fronteras.

- ¿Ha recibido el personal encargado de la gestión de fronteras una información precisa y una capacitación adecuada sobre las cuestiones de género?
- ¿Está el personal fronterizo adecuadamente preparado para proteger los derechos y dar respuesta a las necesidades de las víctimas de la trata y/o el contrabando de personas?

- ¿Se han creado procedimientos operativos estándar para la remisión de las víctimas de la trata y el contrabando de personas?
- ¿Se han adoptado políticas sensibles al género, como códigos de conducta y políticas sobre el acoso sexual y la discriminación?
- ¿Puede decirse que la composición del personal fronterizo es representativa de la sociedad en términos de sexo, origen étnico, religión, lengua, etc.?
- ¿Tienen las mujeres y los hombres una representación igualitaria en todos los niveles de las instituciones encargadas de la gestión fronteriza?
- ¿Participan los principales interesados de los ministerios del Gobierno y de la sociedad civil (incluidas las organizaciones de mujeres) en los procesos de evaluación, planificación, toma de decisiones, seguimiento y evaluación en el ámbito de la gestión de fronteras?
- ¿Se han revisado los procesos de identificación, entrevista e investigación fronterizas desde la perspectiva de género?
- ¿Se han creado registros centralizados para la recogida y el intercambio de información en los pasos fronterizos? ¿Están desagregados todos los datos por sexo, edad y otros factores pertinentes?

Más información

Recursos

ILO – *Trata de seres humanos y trabajo forzoso como forma de explotación: Guía sobre la legislación y su aplicación*, 2005.
IOM – "Migration and Gender", *Essentials of Migration Management*, 2007.
IOM – *Identification and Protection Schemes for Victims of Trafficking in Persons in Europe: Tools and Best Practices*, 2005.
OSCE – *National Referral Mechanisms: Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons: A Practical Handbook*, 2004.
UNODC – *Toolkit to Combat Trafficking in Persons*, 2006.
OMS – *Recomendaciones éticas y de seguridad de la OMS para entrevistar a mujeres víctimas de la trata de personas*, 2003.

Organizaciones

Fundación CLEEN – www.cleen.org
Coalición contra la Trata de Mujeres – www.catwinternational.org
Human Rights Watch – www.hrw.org
Organización Internacional para las Migraciones – www.iom.int
No Border Network – www.noborder.org
OSCE – www.osce.org

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

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

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

La autora de esta Nota Práctica fue Nadia Nieri, del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW, ahora ONU Mujeres). La Nota Práctica está basada en la Herramienta 6, cuya elaboración corrió a cargo de Angela Mackay.

Hills, A., 'Towards a Rationality of Democratic Border Management', *Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World*, (DCAF: Ginebra), 2006, pág. 33.
Adaptado de: Zimmerman, C. and Watts, C., *WHO Ethical and Safety Recommendations* de la OMS para entrevistar a mujeres víctimas de la trata de personas (WHO: Geneva), 2003.

³ Red Fronteriza por los Derechos Humanos, "US/Mexico Border Report to the United States Human Rights Committee Regarding the United States Compliance with the International Covenant on Civil and Political Rights", junio de 2006. <http://www.borderaction.org>