

# Texto Base



## Módulo de Capacitación Regional



Ministerio Federal  
de Cooperación  
Económica y Desarrollo  
de Alemania (BMZ)



Cooperación Técnica Alemana



---

Este Módulo Regional fue elaborado con base en el Módulo "Violencia de Género y Seguridad Ciudadana" de la Policía Nacional de Nicaragua

---

### Edición general al cuidado de Proyecto de Promoción de Políticas de Género/GTZ - Nicaragua

**Responsable:**

Marion Bihler

*Coordinadora Proyecto de Promoción de Políticas de Género/GTZ - Nicaragua*

**Coordinación:**

Integrantes de la Unidad Técnica de Gestión del Proyecto Regional "Enfoque de género en la modernización de las instituciones policiales y en la seguridad ciudadana"

Sub Comisionado Augusto Cotto Castañeda

*Secretario Ejecutivo de la Policía Nacional Civil de El Salvador. Secretario Regional de la Comisión de Jefes y Jefas de Policía de Centroamérica y el Caribe (2001).*

Comisionado Alvis Santana Castillo

*Sub Director General de la Policía Nacional de Panamá. Secretario Regional de la Comisión de Jefes y Jefas de Policía de Centroamérica y el Caribe (2002).*

Comisario de Policía

Carlos Honnathan Varela Figueroa

*Secretario Ejecutivo de la Policía Preventiva de Honduras. Secretario Regional de la Comisión de Jefes y Jefas de Policía de Centroamérica y el Caribe (2003).*

Comisionada Mayor® Mirna Mendoza López

Comisionada Mercedes Ampié

SubComisionada Francisca Torres

SubComisionado Rafael Mendoza Hidalgo

SubComisionada Martha Picado

*Policía Nacional de Nicaragua*

Miriam Díaz Rodríguez

Johanna Willems

*Asesoras Proyecto de Promoción de Políticas de Género/GTZ - Nicaragua*

**Adaptación y Revisión técnica:**

Gustavo Pineda

Olimpia Torres

Christine Brendel

**Edición:**

Mara Martínez

Ligia Gutiérrez

Violeta Otero

*Asesoras Proyecto de Promoción de Políticas de Género/ GTZ - Nicaragua*

**Colaboración:**

Jefas Policiales Delegadas Propietarias al Consejo de Coordinación Regional de Género de la Comisión de Jefes y Jefas de Policía de Centroamérica y el Caribe:

Licenciada Alba María Solano Chacón

*Organismo de Investigación Judicial de Costa Rica*

Sargento Ericka Madriz Chinchilla

*Fuerza Pública de Costa Rica*

Sub Comisionada Alicia Orbelina Méndez Benítez

*Policía Nacional Civil de El Salvador*

Comisaria Milagro López Aguilar

*Policía Nacional Civil de Guatemala*

Comisionada Mirna Suazo Rivera

*Policía Nacional Preventiva de Honduras*

Comisionada General Ana Julia Guido Ochoa

*Policía Nacional de Nicaragua*

Inspectora Yadira Castro Maldonado

*Policía Técnica Judicial de Panamá*

Comisionada Linda Moreira de Garrido

*Policía Nacional de Panamá*

Generala Daysi Liriano Paulino

*Policía Nacional de República Dominicana*

Jefes y Jefas de la Policía Nacional de Nicaragua participantes en el VI Curso de Postgrado sobre Administración Policial (Instituto de Estudios Superiores - 2003).

Jefes y Jefas de instituciones policiales de Centroamérica y el Caribe participantes del Primer Curso de Postgrado Formador/a de Formadores/as de Género (2002 - Instituto de Estudios Superiores - Policía Nacional de Nicaragua).

---

**Diseño de Portada:** ARCO Producciones, S. A.

**Diseño y Diagramación:** ARCO Producciones, S. A.

**Ilustraciones:** Lonnie Martín Ruiz Gómez

**Impresión:** Servicios Gráficos TMC

**Primera Edición:** 3,000 ejemplares

Impreso y hecho en Nicaragua.

Managua, Nicaragua, 2004.

---

**ISBN:** 99924-0-306-3 (Obra completa)  
99924-0-307-1 (Vol. 1)

*Hecho el Depósito Legal: Mag-0068-2004*

---

*Este Módulo ha sido posible gracias al auspicio del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (Cooperación Técnica Alemana) a través del Proyecto de Promoción de Políticas de Género - Nicaragua, Proyecto Equidad de Género en el marco de los Acuerdos de Paz - Guatemala y el Proyecto Sectorial Lucha contra la Trata de Mujeres por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ).*

*Esta publicación puede ser reproducida parcial o totalmente con el único requisito de citar fuentes.*

*Proyecto de Promoción de Políticas de Género/GTZ. De la Embajada de Alemania 4 cuadras abajo. Apartado postal 489, Managua, Nicaragua. Correo electrónico: genero@ibw.com.ni. Página web: www.gtzgenero.org.ni*

# Índice

---

<b>Presentación</b>	<b>11</b>
<b>Introducción</b>	<b>13</b>
<b>Unidad 1</b>	<b>19</b>
<b>Género y realidades sociales en la región</b>	
<b>1.1 Realidades de hombres y mujeres</b>	<b>20</b>
<b>1.2 Bases conceptuales del enfoque de género</b>	<b>28</b>
1.2.1 Conceptos de sexo y género	28
1.2.2 Socialización de género: roles, estereotipos y normas/valores	31
1.2.3 Sexismo, discriminación por género y otros conceptos relacionados	35
1.2.4 ¿Qué es el enfoque de género?	36
<b>1.3 Los compromisos de los Estados con la igualdad y la equidad de género</b>	<b>38</b>
1.3.1 El derecho a la igualdad en las Constituciones Políticas nacionales	38
1.3.2 Marcos jurídicos nacionales	40
1.3.3 Compromisos internacionales de los Estados en materia de igualdad de género y derechos humanos de las mujeres	40

## Unidad 2

45

### Enfoque de género y modernización de las instituciones policiales

<b>2.1</b>	<b>Desigualdades de género en las instituciones policiales de la región</b>	<b>47</b>
<b>2.2</b>	<b>Modernización policial y enfoque de género</b>	<b>52</b>
2.2.1.	Principales elementos de cambio de los procesos de modernización policial en la región centroamericana y del Caribe	52
2.2.2	Aportes del enfoque de género a los procesos de modernización policial	53
<b>2.3</b>	<b>Principales avances y aprendizajes en la incorporación del enfoque de género a la modernización policial en Centroamérica y el Caribe</b>	<b>57</b>
2.3.1	Principales avances	57
2.3.2	Principales aprendizajes	60
2.3.3	Retos y dificultades	61
2.3.4	La experiencia de la Policía Nacional de Nicaragua	64

## Unidad 3

68

### Género y seguridad ciudadana: violencia de género

<b>3.1</b>	<b>Seguridad ciudadana</b>	<b>68</b>
3.1.1	Conceptos relacionados a la seguridad ciudadana	68
3.1.2	La seguridad ciudadana en Centroamérica y el Caribe	71
<b>3.2</b>	<b>Violencia de género: un problema de seguridad ciudadana</b>	<b>77</b>
3.2.1	¿Qué es violencia de género?	77
3.2.2	Causas y factores que inciden en la violencia de género	79
3.2.3	Formas y/o patrones de violencia de género	80

<b>3.3</b>	<b>La violencia intrafamiliar y la trata de personas</b> .....	<b>85</b>
3.3.1	La violencia intrafamiliar .....	86
3.3.2	La trata de personas: un problema en crecimiento .....	92
<b>3.4</b>	<b>Relevancia del problema de la violencia de género</b> .....	<b>99</b>
3.4.1	¿Cuál es la dimensión del problema de la violencia de género? .....	99
3.4.2	Impactos de la violencia de género .....	102
<b>3.5</b>	<b>Instrumentos internacionales y la lucha contra la violencia de género</b> .....	<b>106</b>
<b>3.6</b>	<b>Experiencias exitosas para combatir la violencia de género</b> .....	<b>109</b>

## *Unidad 4* .....

### **Género y actuación policial**

<b>4.1</b>	<b>Modelo tradicional de actuación policial</b> .....	<b>113</b>
4.1.1	Características del modelo tradicional de actuación policial .....	114
4.1.2	Implicaciones de género en la actuación policial tradicional .....	116
<b>4.2</b>	<b>Hacia un nuevo modelo de actuación policial</b> .....	<b>117</b>
4.2.1	Principios de la actuación policial en el contexto de la seguridad ciudadana y la seguridad democrática .....	120
4.2.2	La prevención: una estrategia de seguridad ciudadana .....	122
4.2.3	Peligros para un nuevo modelo de actuación policial orientado a la seguridad ciudadana .....	124
<b>4.3</b>	<b>Enfoque de género y actuación policial</b> .....	<b>126</b>
4.3.1	Necesidad, utilidades y aportes del enfoque de género en la actuación policial .....	127
4.3.2	La actuación policial frente a manifestaciones de violencia de género .....	129
4.3.3	La actuación policial y el acceso a la justicia de las víctimas de violencia de género .....	133

## Índice de Tablas

<b>Tabla 1</b>	19
Algunos datos sobre los países de la región	
<b>Tabla 2</b>	20
Composición por sexo de la población total	
<b>Tabla 3</b>	21
Esperanza de vida al nacer	
<b>Tabla 4</b>	21
Alfabetización adulta	
<b>Tabla 5</b>	22
Matrícula en los tres niveles de enseñanza	
<b>Tabla 6</b>	22
Promedio ingreso anual por trabajo remunerado	
<b>Tabla 7</b>	23
Desempleo urbano por sexo	
<b>Tabla 8</b>	24
Jefatura de hogares urbanos según sexo	
<b>Tabla 9</b>	24
Composición de los Poderes Legislativos según sexo	
<b>Tabla 10</b>	25
Composición de los Poderes Ejecutivos según sexo	
<b>Tabla 11</b>	25
Composición de los Gobiernos Locales según sexo	
<b>Tabla 12</b>	28
Diferencias entre mujeres y hombres según el sexo (biológicas)	
<b>Tabla 13</b>	29
Diferencias entre mujeres y hombres según género (construcciones sociales y culturales)	
<b>Tabla 14</b>	30
Diferencias entre sexo y género	
<b>Tabla 15</b>	34
Relación entre estereotipos, roles y normas/valores	
<b>Tabla 16</b>	47
Composición por sexo del personal policial	

<b>Tabla 17</b>	48
Composición por sexo de los cargos de dirección	
<b>Tabla 18</b>	48
Composición por sexo del personal en los cinco primeros grados	
<b>Tabla 19</b>	49
Composición por sexo del personal en los dos primeros grados	
<b>Tabla 20</b>	50
Composición por sexo de las áreas administrativas/servicio/apoyo	
<b>Tabla 21</b>	65
Aplicación del enfoque de género en la Policía Nacional de Nicaragua	
<b>Tabla 22</b>	69
Principales enfoques de seguridad ciudadana	
<b>Tabla 23</b>	70
Principales planteamientos del Tratado Marco de Seguridad Democrática	
<b>Tabla 24</b>	74
Algunas diferencias en la problemática de violencia y criminalidad, según sea hombre o mujer	
<b>Tabla 25</b>	83
Patrones de violencia de género según ciclo vital de las mujeres	
<b>Tabla 26</b>	100
Violencia de género a nivel mundial	
<b>Tabla 27</b>	100
Datos y hechos sobre la violencia de género para algunos países	
<b>Tabla 28</b>	102
Mujeres adultas víctimas de violencia conyugal en algunos países de América Latina	
<b>Tabla 29</b>	103
Datos y hechos sobre impactos económicos y sociales de la violencia de género	
<b>Tabla 30</b>	104
Consecuencias de la violencia de género para las víctimas	

# Presentación

---

Este Módulo de Capacitación Regional Género y Seguridad Ciudadana es resultado del trabajo que, de manera conjunta, hemos realizado la Comisión de Jefes y Jefas de Policía de Centroamérica y el Caribe y el Proyecto de Promoción de Políticas de Género de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), en el marco del Proyecto Regional “Enfoque de género en la modernización de las instituciones policiales y en la seguridad ciudadana”. Forma parte de los esfuerzos que, desde 1998, la Comisión y cada una de sus instituciones miembros hemos venido realizando para la incorporación del enfoque de género en los procesos de modernización y desarrollo institucional de los cuerpos policiales de la región.

En su elaboración participaron, con diversas modalidades y en diferentes momentos, la Unidad Técnica de Gestión del Proyecto Regional; delegadas al Consejo Regional de Género; y jefaturas e integrantes de las estructuras de mando de instituciones policiales miembros de la Comisión; apoyados/as por asesoras del Proyecto de Promoción de Políticas de Género/GTZ y consultores/as externos/as.

El Módulo es una herramienta de cambio cuya implementación, como parte de nuestros sistemas de formación y capacitación, nos permitirá avanzar y apuntalar los procesos de cambio institucional en los que todas las instituciones policiales de la región estamos inmersas y comprometidas, con el compartido y firme propósito de responder cada vez mejor a las demandas de seguridad que plantean nuestros pueblos; y de contribuir efectivamente al proceso de construcción de la democracia que vive nuestra región y cada uno de nuestros países.

El contenido del Módulo es un reflejo de los avances logrados y los compromisos y retos asumidos por la Comisión de Jefes y Jefas de Policía de Centroamérica y el Caribe en la construcción de instituciones policiales cada vez más equitativas, tanto a lo interno como en su actuación frente a las demandas de seguridad de la ciudadanía. Es pues, un producto que refleja el camino recorrido hasta ahora y debe ser considerado como un material que exige renovación y enriquecimiento continuos para asegurar su máxima efectividad en la promoción de cambios positivos en nuestro recurso más importante: nuestro personal.



Este material fue posible gracias al cofinanciamiento de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ), del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

**Comisionada**

**Coralia Rivera Ramos**

*Directora General  
Policía Preventiva de Honduras y Presidenta  
de la Comisión de Jefes y Jefas de Policía  
de Centroamérica y el Caribe*

**Marion Bihler**

*Coordinadora GTZ  
Proyecto de Promoción de Políticas  
de Género*

**Comisionado José Zetina**

*Director General  
del Departamento de Policía de Belice*

**Lic. Jorge Rojas Vargas**

*Director General  
Organismo de Investigación  
Judicial de Costa Rica*

**Comisario**

**Walter Navarro Romero**

*Director General  
Fuerza Pública de Costa Rica*

**Comisionado**

**Ricardo Menesses Orellana**

*Director General  
Policía Nacional Civil de El Salvador*

**Lic. Gustavo Adolfo Dubón Gálvez**

*Director General  
Policía Nacional Civil de Guatemala*

**Primer Comisionado**

**Edwin Cordero Ardila**

*Director General  
Policía Nacional de Nicaragua*

**Lic. Carlos Barés Weeden**

*Director General  
Policía Nacional de Panamá*

**Lic. Jaime Jacome de la Guardia**

*Director General  
Policía Técnica Judicial de Panamá*

**Mayor General**

**Jaime Marte Martínez**

*Jefe de la Policía Nacional  
de República Dominicana*

# Introducción

---

La Comisión de Jefes y Jefas de Policía de Centroamérica y el Caribe, ante la necesidad de mejorar la calidad de la formación y capacitación del personal policial, a fin de construir instituciones cada vez más efectivas en la respuesta a las demandas de seguridad de la ciudadanía, decidió la elaboración y publicación de este Módulo de Capacitación Regional "Género y Seguridad Ciudadana".

En el año 2000, la Comisión inició un proceso regional para la incorporación del enfoque de género en la modernización de las instituciones policiales miembros, con el propósito de disminuir las desigualdades de género a lo interno, las que afectan al personal policial, y a lo externo, las que afectan la atención adecuada a las necesidades y demandas de seguridad ciudadana de hombres y mujeres. Este trabajo ha sido asesorado por el Proyecto de Promoción de Políticas de Género de la Cooperación Técnica Alemana, GTZ y la Policía Nacional de Nicaragua, en el marco del Proyecto Regional "Enfoque de género en la modernización de las instituciones policiales y en la seguridad ciudadana".

El desarrollo de actividades de formación y capacitación ha sido parte importante del proceso. En algunas de éstas se utilizó el Módulo de Capacitación "Violencia de Género y Seguridad Ciudadana", elaborado por la Policía Nacional de Nicaragua con la asesoría de la Cooperación Técnica Alemana, GTZ. A raíz de esta experiencia surgió la necesidad de contar con un material educativo adecuado para su aplicación a nivel regional. El Módulo que tienen en sus manos es la respuesta a esta demanda.

A pesar de todos los avances logrados en estos años, aún falta mucho por hacer y es necesario continuar profundizando y consolidando este proceso. En este sentido, el Módulo ha sido trabajado como una herramienta de cambio que busca promover el desarrollo de valores, actitudes y aptitudes en los/as policías en formación y en servicio activo, necesarios para un desempeño adecuado y eficaz y, en general, en su respuesta a los nuevos retos y demandas de seguridad ciudadana de hombres y mujeres en cada uno de nuestros países.

Es relativamente fácil introducir cambios en los marcos legales y normativos, en los organigramas, en los marcos funcionales que se consideran necesarios para avanzar en la construcción de instituciones policiales cada vez mejores, pero el cambio real, vale decir, que lo escrito se convierta en parte de la vida diaria de la institución, sólo es posible cuando las personas que integran

estas instituciones también cambian y hacen propios los nuevos valores y los objetivos de desarrollo institucional. Una herramienta básica e indispensable para lograr el cambio en las personas es la formación y capacitación. Es por ello que la implementación de este Módulo en los sistemas de formación y de capacitación policiales es vital para avanzar hacia el logro de los objetivos institucionales definidos en el tema de la equidad de género.

Una institución policial que, hacia lo interno y en el servicio a la población, refleje valores y actitudes en favor de la equidad de género, ganará en capacidades, fortaleza institucional y legitimidad social, contribuyendo de manera decisiva al cumplimiento de las aspiraciones de seguridad, justicia y desarrollo de nuestros pueblos.

De acuerdo al propósito definido de este material, está diseñado para que su aplicación promueva en las personas participantes:

- A apropiación y manejo de los conceptos de género y del enfoque de género aplicados a la modernización policial y la seguridad ciudadana, en general, y la violencia de género, en particular.
- Conocimiento y comprensión de la problemática de la violencia de género y sus implicaciones para las víctimas y la sociedad en su conjunto.
- Definición y apropiación de criterios y principios modernos para la actuación policial en el marco de la seguridad ciudadana y la seguridad democrática.
- Conocimiento de instrumentos internacionales de derechos humanos aplicables a la problemática de violencia de género y seguridad ciudadana.
- Conocimiento de normas fundamentales y marcos doctrinarios regionales y nacionales (Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, elementos de las Constituciones Políticas de los países).
- Conocimiento del proceso regional de incorporación del enfoque de género en las instituciones policiales.

En el Módulo se destaca un problema de seguridad ciudadana históricamente invisibilizado: la violencia de género. Éste lo sufren mayoritariamente mujeres y niñas, pero afecta a toda la sociedad, y su debida atención, a pesar de todos los esfuerzos hechos y avances logrados, es todavía un objetivo pendiente.

Este material está dirigido a docentes y personal policial que faciliten procesos de formación y capacitación con:

- Hombres y mujeres estudiantes en los centros educativos de las instituciones policiales, como parte de su proceso de formación policial.
- Hombres y mujeres policías que forman parte del personal activo de las instituciones policiales, como parte de su proceso de capacitación policial.

La estructura del Módulo consta de tres cuerpos complementarios:

- **Texto Base:** constituye la base teórica que sustenta las actividades previstas para la aplicación de este material. Es un material básico para el uso de los y las docentes que asuman la responsabilidad de facilitación de los cursos-talleres en que se desarrolle el Módulo. Su uso debe ser flexible y adecuarse a los aprendizajes específicos esperados, el nivel y las características del grupo con el que se vaya a trabajar (se puede determinar el nivel de profundidad con que será desarrollado, reducirlo o ampliarlo con otros textos, algunos de los cuales están sugeridos en el mismo Texto Base).

Está organizado en cuatro unidades que corresponden a los cuatro temas seleccionados:

La primera unidad ofrece elementos teóricos y conceptuales de género, incluyendo manifestaciones de la desigualdad social entre hombres y mujeres en los países de la región; la segunda vincula el tema de género con el de modernización de las instituciones policiales; la tercera desarrolla el tema de la violencia de género como un problema de seguridad ciudadana; y la cuarta relaciona el tema de la actuación policial con el de la equidad de género.

- **Guía Metodológica:** es un instrumento diseñado para el tratamiento metodológico de los contenidos temáticos. Se presenta en dos versiones: Nivel Básico y Nivel Avanzado. La primera para aplicar el módulo en procesos de formación y capacitación dirigidos a personal policial con un nivel educativo básico, y la segunda para aplicarlo en procesos de formación y capacitación dirigidos a personal policial con un nivel educativo intermedio y superior.

Ambas versiones ofrecen información y recomendaciones generales para la aplicación de los contenidos en la modalidad de taller en las actividades educativas; sugerencias para iniciar y evaluar el curso-taller; y diseños metodológicos, para abordar cada una de las unidades temáticas del Texto Base, que incluyen:

- Los objetivos de aprendizaje de la unidad y de cada una de las actividades propuestas.
- La descripción de las actividades; así como las técnicas de aprendizaje y tiempos requeridos para la realización de cada actividad propuesta.
- Los materiales y recursos mínimos requeridos para el desarrollo exitoso de cada actividad propuesta.

Además, cada guía metodológica tiene dos modalidades de ejecución: abreviada y ampliada, las cuales deben ser implementadas según el tiempo y objetivos que se pretenda alcanzar.

Al igual que en el caso del Texto Base, la Guía Metodológica debe ser utilizada de forma flexible, buscando su adaptación a las condiciones existentes y a las características del grupo participante en la actividad educativa, de forma tal que se aseguren los resultados deseados.

**Materiales de Apoyo:** constituyen instrumentos didácticos para el desarrollo de las actividades educativas propuestas en la Guía Metodológica. Contiene materiales de diversa índole (**dinámicas, cuestionarios, láminas**) para facilitar la aplicación de la Guía Metodológica a los y las docentes a cargo de la facilitación de los cursos-talleres. Pero también, para inspirar la elaboración de otros materiales que se consideren necesarios. En el caso de las láminas que ofrecen información sobre situaciones específicas, que puede cambiar en el tiempo, se espera que los/as usuarios/as la actualicen.

El enfoque metodológico del Módulo está orientado a incentivar el involucramiento activo de las personas participantes en las actividades educativas, reconociendo así la necesidad de garantizar, al lado de conocimientos académicos, procesos de autoexploración y de reflexión colectiva que permitan incidir en el cambio de actitudes y valores. Ello significa que se debe propiciar que los y las participantes compartan sus experiencias, opinen, analicen situaciones, aprendan a resolver conflictos creativamente y sobre todo se comprometan en las tareas comunes. Es por ello que la metodología definida ha buscado alternar exposiciones conceptuales con trabajo individual y grupal para la aplicación del Módulo.

Para finalizar, es esencial tener presente que para que este Módulo se convierta efectivamente en una herramienta de cambio institucional y cumpla con sus objetivos, se debe asegurar:

- Que sea efectivamente asumido por cada institución policial, integrándolo a sus sistemas de formación (como parte de los currículos educativos de los centros de formación policial) y a sus sistemas de capacitación continua, para asegurar su aplicación sostenida en el tiempo. Esto es indispensable si tomamos en cuenta, por un lado, que el cambio real, personal e institucional, es un proceso de mediano y largo plazo; y, por el otro, que el personal de nuevo ingreso, que proviene de una sociedad donde la discriminación de género es todavía una realidad, necesita la oportunidad de apropiarse de los valores, desarrollar las actitudes y aptitudes requeridas para un funcionamiento y actuación policial con equidad de género.
- Que las instituciones policiales apoyen decididamente la creación de capacidades, entre su personal docente, para el manejo y aplicación del Módulo.
- Que facilitadores/as y participantes asuman estas actividades educativas como un espacio de intercambio respetuoso de opiniones, dudas, sentimientos, experiencias y propuestas. Sólo de esta forma se estará

apoyando efectivamente el proceso de modernización y desarrollo institucional de los cuerpos policiales de la región.

- Que las personas facilitadoras asuman el reto de preparar y desarrollar estas actividades educativas con un alto nivel de calidad a fin de que las mismas se orienten a la formación de valores, actitudes y aptitudes de los y las participantes para que la actuación policial sea cada vez más coherente, eficaz y adecuada en la prevención y atención a la problemática de seguridad ciudadana, en general, y de la violencia de género en particular.



# Unidad 1

## Género y realidades sociales en la región

Los países centroamericanos y del Caribe tienen diferencias entre sí pero también similitudes. Los datos evidencian que la mejor situación económica la tienen Costa Rica, Belice, Panamá y República Dominicana, aunque estos últimos tres países tienen porcentajes importantes de su población en situación de pobreza. Sin embargo, y en general, podemos decir que los países de Centroamérica y el Caribe son pobres. Una comparación sencilla muestra la distancia abismal entre éstos y los países desarrollados como los Estados Unidos cuyo Producto Interno Bruto (PIB) per cápita estimado para 1999 fue de \$ 33,990<sup>1</sup>. El ingreso promedio anual de un estadounidense es casi 10 veces el de un costarricense, el país de mejor PIB per cápita de la región, y 95 veces el ingreso promedio anual de un haitiano.

Tabla 1

### ALGUNOS DATOS SOBRE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN

PAÍSES	PIB PER CÁPITA US\$	POBLACIÓN POBRE %	ANALFABETAS %
Belice*	3,605	33	25
Costa Rica	3,652	23	4
El Salvador	1,737	56	21
Guatemala	1,548	61	31
Haití	360	80	51
Honduras	691	79	28
Nicaragua	471	72	36
Panamá	3,264	33	8
Rep. Dominicana	2,479	37	16

Fuente: CELADE Boletín Demográfico No. 62, 1998.

\* Datos oficiales en Central Statistical Office's Census 2000 Website ([www.cso.gov.bz](http://www.cso.gov.bz)).

Otros indicadores muestran diferencias marcadas entre países de la región. Por ejemplo, en Costa Rica 23 personas de cada 100 se encuentran en situación de pobreza, mientras que en Haití, Honduras y Nicaragua la cifra se eleva a más de

1 World Factbook, 2000, información en línea, disponible en Internet en: <http://www.umsl.edu/services/govdocs/wofact2000/>



70 personas de cada 100. Hay también diferencias en cuanto a niveles educativos: Costa Rica tiene sólo un 4 por ciento de analfabetismo, cercano al 3 por ciento de los Estados Unidos, mientras que Haití tiene la mitad de la población analfabeta y Nicaragua, más de un tercio.

A pesar de las diferencias estos países tienen algunas problemáticas y retos comunes: desarrollar sus economías para insertarse en un mundo que marcha rápido hacia la globalización, fortalecer sus sistemas democráticos y superar las desigualdades e inequidades que aún persisten, sean por razones de clase, de etnia, y en particular, por razones de sexo. Es en estos contextos nacionales, que las instituciones policiales de Centroamérica y el Caribe se han planteado el reto de modernizarse.

# 1.1

## Realidades de hombres y mujeres

En los países centroamericanos y del Caribe, al igual que en el resto de Latinoamérica y el mundo, la población está conformada casi mitad y mitad, por hombres y mujeres.

A pesar de esta **composición** tan paritaria de la población **en cuanto a sexo**, hay muchas diferencias, generadoras de desigualdades entre mujeres y hombres, en diversas esferas de la vida de las naciones. Vamos a ver algunas de ellas.

Una primera diferencia, común a la gran mayoría de los países, tiene que ver con que las mujeres tienden a vivir más que los hombres. En cualquiera de los países de la región la **esperanza de vida al nacer** de las mujeres es mayor que la de los hombres.

Tabla 2

### COMPOSICIÓN POR SEXO DE LA POBLACIÓN TOTAL %

	M	H
PAÍSES		
Belice*	49.5	50.5
Costa Rica	49.3	50.7
El Salvador	50.9	49.1
Guatemala	49.6	50.4
Haití	50.7	49.3
Honduras	49.6	50.4
Nicaragua	50.3	49.7
Panamá	49.5	50.5
Rep. Dominicana	49.2	50.8

Fuente: CELADE, Boletín Demográfico No. 62, 1998.

\* Datos del Censo Nacional 2000 ([www.cso.gov.bz](http://www.cso.gov.bz)).

Hay estudios que indican que la menor esperanza de vida de los hombres tiene que ver, en alguna medida, con sus mayores tendencias al uso de la violencia y consumo de alcohol. Esto incrementa su exposición a riesgos que ponen en peligro su vida y con frecuencia se concretan en la pérdida de la misma.

Sólo a título de ejemplo, en un estudio realizado en Belice, las llamadas “causas externas” (no relacionadas con enfermedades) de la mortalidad alcanzaron un 9 por ciento del total de muertes entre 1993 y 1996. Un 79 por ciento de estas defunciones correspondieron a hombres. Cuatro de cada 10 defunciones por este tipo de causas tuvo que ver con accidentes de tránsito y la tasa de mortalidad de los hombres por este motivo fue más del triple de la de las mujeres (26.1 frente a 7.2 por cada 100.000 habitantes).

El **acceso a la educación** es una segunda diferencia entre mujeres y hombres todavía vigente en muchos países del mundo. Aunque los esfuerzos internacionales y de las naciones en las últimas décadas han logrado revertir bastante esta diferencia.

Los datos que presentamos sobre el porcentaje de población mayor de 15 años alfabetizada, indican que en cinco de los países de la región el índice de analfabetismo es similar entre hombres y mujeres. En los cuatro restantes existen diferencias desfavorables para las mujeres, hay menor proporción de mujeres alfabetizadas que de hombres. Las mayores diferencias las ofrecen Guatemala,

Tabla 3

**ESPERANZA DE VIDA  
AL NACER (AÑOS)**

	M	H
<b>PAÍSES</b>		
Belice	75.4	72.7
Costa Rica	79.3	74.6
El Salvador	73.1	67.1
Guatemala	68.0	62.2
Haití	55.7	49.7
Honduras	68.9	63.2
Nicaragua	71.1	66.4
Panamá	76.8	72.2
Rep. Dominicana	70.0	64.8

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2002, Naciones Unidas.

Tabla 4

**ALFABETIZACIÓN ADULTA  
(MAYORES DE 15 AÑOS) %**

	M	H
<b>PAÍSES</b>		
Belice	93.2	93.3
Costa Rica	95.7	95.5
El Salvador	76.1	81.6
Guatemala	61.3	76.1
Haití	47.8	52.0
Honduras	74.5	74.7
Nicaragua	66.8	66.3
Panamá	91.3	92.5
Rep. Dominicana	83.6	83.6

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2002, Naciones Unidas.

Tabla 5

### MATRÍCULA EN LOS 3 NIVELES DE ENSEÑANZA %

	M	H
PAÍSES		
Belice	72	73
Costa Rica	66	67
El Salvador	64	63
Guatemala	45	53
Haití	51	53
Honduras	63	60
Nicaragua	65	61
Panamá	76	73
Rep. Dominicana	75	69

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2002, Naciones Unidas.

con 15 puntos porcentuales, y El Salvador con 6 puntos porcentuales. Esto indica que las mujeres no tienen las mismas oportunidades educativas que los hombres en estos países.

Los datos sobre matrícula en los tres niveles de enseñanza nos indican dos fenómenos: por un lado, tenemos a un grupo de países en los que el porcentaje de mujeres matriculadas es mayor que el porcentaje de hombres. Esta situación es bastante

común desde que se iniciaron los esfuerzos por mejorar la educación de las mujeres para, fundamentalmente, reducir la natalidad y asegurar un mejor cuidado de sus hijos e hijas. Por otro lado, hay cuatro países en la región donde la situación es todavía relativamente más negativa para las mujeres. Y, de nuevo, es Guatemala el país que presenta la mayor diferencia (8 puntos porcentuales).

Una tercera diferencia entre mujeres y hombres se da en el *nivel de salarios o ingresos por trabajo*. En esta variable, ningún país de la región logra niveles de paridad de ingresos para mujeres y hombres. Los datos que presentamos en la tabla siguiente, indican la existencia de brechas en desventaja para las mujeres en todos los países de la región, sin importar sus niveles de riqueza relativa o

los niveles de educación de su población.

Precisamente son Belice y Costa Rica, los dos países con el mayor Producto Interno Bruto per cápita los que presentan las mayores brechas. En Belice por cada dólar que gana una mujer, un hombre gana más de 4. En Costa Rica, que además tiene la mejor situación educativa, por cada dólar que gana una mujer, un hombre gana más de 3. Sólo en el caso de Haití, el país más pobre de la región, la

Tabla 6

### PROMEDIO INGRESO ANUAL POR TRABAJO REMUNERADO (EN DÓLARES)

	M	H
PAÍSES		
Belice	2,141	8,975
Costa Rica	4,069	12,577
El Salvador	2,347	6,727
Guatemala	1,836	5,772
Haití	1,049	1,902
Honduras	1,295	3,596
Nicaragua	1,431	3,310
Panamá	3,960	8,004
Rep. Dominicana	3,125	8,849

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2002, Naciones Unidas.

diferencia se reduce a menos del doble. Por cada dólar que gana una mujer, un hombre gana 1.8.

Otra diferencia que suele surgir entre mujeres y hombres está relacionada con el *nivel de desempleo*. A pesar del frecuente problema que enfrentan las estadísticas para detectar apropiadamente a las mujeres como desocupadas u ocupadas en vez de inactivas (amas de casa, principalmente), los datos que presentamos indican que en algunos países de la región el desempleo urbano afecta más a las mujeres que a los hombres.

En República Dominicana el porcentaje de mujeres desempleadas es más del doble del de hombres desempleados. Este país es el que presenta la brecha más grande. Le sigue Haití donde el porcentaje de mujeres desempleadas es exactamente el doble del de hombres en la misma situación. Panamá y Costa Rica completan la lista de países de la región donde el desempleo femenino es mayor que el masculino.

Honduras, El Salvador y Guatemala presentan la situación inversa. El desempleo masculino es mayor que el femenino aunque las diferencias no son tan grandes.

Sin embargo, todas las cifras deben verse tomando muy en cuenta lo que ya hemos dicho antes. Con el problema que hay en las encuestas para captar la realidad en lo que respecta a la condición de actividad o inactividad de las mujeres, las cifras podrían estar subdimensionadas y la situación podría entonces ser bastante más negativa que la que ellas logran reflejar.

La *jefatura de hogares*, más por tradición y costumbre que por cualquier otra causa, continúa siendo principalmente masculina. Son los hombres los "jefes de hogar" en la gran mayoría de los casos. Sin embargo, los datos que presentamos evidencian un fenómeno en crecimiento en todo el mundo, especialmente en las áreas urbanas: la jefatura femenina de hogares.

Sin importar que las mujeres no sólo se encargan de la atención al hogar y a cada uno de sus integrantes, sino que también aportan ingresos tan o más importantes que los de los hombres para su sostenimiento, los hombres siguen siendo reconocidos por los miembros de los hogares, incluyendo las mujeres, como los "jefes de hogar", entendiendo como tales a la persona que toma las

Tabla 7

DESEMPLEO URBANO  
POR SEXO %

	M	H
PAÍSES		
Belice	No hay Datos	No hay Datos
Costa Rica	7	5
El Salvador	6	9
Guatemala	2	4
Haití	28	14
Honduras	6	9
Nicaragua	13	14
Panamá	20	12
Rep. Dominicana	26	11

Fuente: CELADE, Boletín Demográfico No. 62, 1998.

Tabla 8

### JEFATURA DE HOGARES URBANOS SEGÚN SEXO %

	M	H
<b>PAÍSES</b>		
Belice*	22	78
Costa Rica	28	72
El Salvador	31	69
Guatemala	24	76
Haití	No hay Datos	No hay Datos
Honduras	30	70
Nicaragua	35	65
Panamá	27	73
Rep. Dominicana	31	69

Fuente: CELADE Boletín Demográfico No. 62, 1998.

\* Total Nacional Hogares. Datos Oficiales Censo 1991.

decisiones más importantes de la familia, es decir, el centro del poder en la familia.

Por último veremos otra esfera de clara desigualdad entre mujeres y hombres: *la participación en el ejercicio del poder y la toma de decisiones en la vida política de los países.*

La tabla 9 nos presenta la participación de mujeres y hombres en los cuerpos legislativos. Costa Rica es el país que presenta el mayor porcentaje de mujeres y es

apenas un 19 por ciento. Haití está en la situación opuesta, apenas un 3 por ciento del cuerpo legislativo corresponde a mujeres.

Las tablas 10 y 11 nos presentan los datos sobre la participación de mujeres y hombres en los cargos máximos (ministros, secretarios o similares) del Poder Ejecutivo y en los gobiernos locales.

En el caso de los poderes ejecutivos, nos encontramos con dos países que para 1999 no contaban con ninguna mujer al frente de alguna de sus carteras: El Salvador y Nicaragua. La máxima participación la presenta Panamá donde un 23 por ciento del personal de este nivel son mujeres. Exceptuando a Panamá,

Tabla 9

### COMPOSICIÓN DE LOS PODERES LEGISLATIVOS SEGÚN SEXO %

	Años	M	H
<b>PAÍSES</b>			
Belice	1993-'98	14	86
Costa Rica	1998	19	81
El Salvador	1997	17	83
Guatemala	1995	13	88
Haití	1995-'97	3	97
Honduras	1997	9	91
Nicaragua	1996	10	90
Panamá	1999	9	91
Rep. Dominicana	1998	15	85

Fuente: CEPAL, Participación y Liderazgo en América Latina y el Caribe: Indicadores de Género, enero 2003.

Tabla 10

## COMPOSICIÓN DE LOS PODERES EJECUTIVOS SEGÚN SEXO %

	Años	M	H
<b>PAÍSES</b>			
Belice*	1999	19	81
Costa Rica	1999	14	86
El Salvador	1999	0	100
Guatemala	1999	8	92
Haití	1999	17	83
Honduras	1999	18	82
Nicaragua	1999	0	100
Panamá	1999	23	77
República Dominicana	1999	12	88

Fuente: CEPAL, Participación y Liderazgo en América Latina y el Caribe: Indicadores de Género, enero 2003. Ejecutivo Nacional incluye Ministro/as, Secretario/as o equivalentes.

\* Total Puestos Superiores de Gestión/Perfil de País ([www.ops.org.ni/infocom/perfil-paises/bz-1999](http://www.ops.org.ni/infocom/perfil-paises/bz-1999)).

Tabla 11

## COMPOSICIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES SEGÚN SEXO %

	Años	M	H
<b>PAÍSES</b>			
Belice	No hay datos	No hay datos	No hay datos
Costa Rica	1998	5	95
El Salvador	1998	8	92
Guatemala	1994	2	98
Haití	1995	4	96
Honduras	1994	13	87
Nicaragua	1996	21	79
Panamá	1999	14	86
República Dominicana	1998	2	98

Fuente: CEPAL, Participación y Liderazgo en América Latina y el Caribe: Indicadores de Género, enero 2003.

en ninguno de los otros países las mujeres alcanzan un 20 por ciento de participación.

En el caso de los gobiernos locales encontramos a cinco países con una participación de mujeres inferior al 10 por ciento: República Dominicana, Guatemala, Haití, Costa Rica y El Salvador. El resto de países para los que contamos con datos, exceptuando a Nicaragua, no alcanzan el 15 por ciento de participación de mujeres en este nivel de gobierno.

A pesar de que en nuestras sociedades la mitad de la población son mujeres, la mayoría de las personas que ostentan importantes posiciones de poder siguen siendo hombres.

Es evidente que la desigualdad entre hombres y mujeres es un elemento común entre los países de la región, pero ella está también presente en prácticamente todos los países del mundo. Si bien es cierto que en otras regiones hay países que han logrado una mayor igualdad, las cifras globales a nivel mundial no dejan de ser impactantes. Como ilustración mencionamos las siguientes:

- Las mujeres realizan alrededor del 60 por ciento del trabajo mundial, pero ganan apenas un 10 por ciento del ingreso.
- Las mujeres poseen solamente el 1 por ciento de las tierras, y menos de una centésima parte de la propiedad mundial.
- Una cuarta parte de los hogares del mundo están encabezados por mujeres.
- De los cientos de millones de personas que viven en absoluta pobreza en el mundo, más del 70 por ciento son mujeres.
- En todos los países los salarios de las mujeres, en trabajos comparables, son de un 30 a un 40 por ciento más bajos que los de los hombres.
- Las mujeres representan dos tercios o más de los mil millones de personas analfabetas que no tienen acceso a una educación básica. La mayoría vive en áreas rurales.
- A nivel mundial, las niñas constituyen la mayoría de los 130 millones de niños que no tienen acceso a la escuela primaria<sup>2</sup>.

---

2 Worldwide Facts and Statistics about the status of women, editado por el Comité Organizador de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Pekín, China, 1995.

## resumen

Las mujeres son la mitad de la población en el mundo y lo son también en los países de la región centroamericana y del Caribe.

*Pero...*

- ***No son la mitad de las personas*** que ocupan posiciones de poder político en nuestras sociedades.
- ***No tienen el mismo poder*** de decisión que los hombres en sus familias y hogares.
- ***No ganan lo mismo que los hombres*** aunque estén igual de preparadas u ocupen puestos similares.
- ***No tienen igual acceso a la educación*** y al trabajo que los hombres.
- ***Por sus condiciones, muchos problemas*** las afectan mucho más a ellas que a los hombres.

Es una situación injusta pero cada vez es más claro que también es un obstáculo importante para lograr el desarrollo humano y sostenible que nuestros países necesitan y están buscando. Es pues una situación que puede y debe ser transformada en beneficio de todos y todas las habitantes de nuestros países.



# 1.2

## Bases conceptuales del enfoque de género

### 1.2.1. Conceptos de sexo y género

Todas las sociedades humanas buscan dotarse de valores y criterios para garantizar su reproducción, organizar la producción, tomar sus decisiones y regular sus intercambios. Sobre la base de estos valores y criterios las sociedades producen y reproducen grupos con desiguales cuotas de poder (llámense géneros, clases sociales, grupos étnicos, grupos etáreos), que se caracterizan por un desigual acceso a la riqueza social, y a las posibilidades de desarrollo personal.

Una de las clasificaciones que han sido más determinantes en la organización social de todos los pueblos ha sido la división entre lo femenino y lo masculino, clasificación que ha tomado como referencia las diferencias sexuales entre hombres y mujeres. La mayoría de las culturas construyeron sobre esas diferencias biológicas entre hombres y mujeres (sexo), un conjunto de atributos, roles, prohibiciones, prescripciones, derechos y obligaciones (género), los que acabaron siendo percibidos como naturales.

El *enfoque de género* distingue de forma clara las *diferencias biológicas* entre hombres y mujeres (sexo) de aquellas *construidas social y culturalmente* (género).

Tabla 12 DIFERENCIAS ENTRE MUJERES Y HOMBRES SEGÚN EL SEXO (BIOLÓGICAS)	
MUJERES	HOMBRES
<ul style="list-style-type: none"><li>• Aparato reproductivo interno.</li><li>• Senos desarrollados.</li><li>• Caderas anchas (para alojar al feto).</li><li>• Rostro liso, sin vello.</li><li>• Producción de ovarios.</li><li>• Posibilidad de gestar, alumbrar y amamantar.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aparato reproductivo externo.</li><li>• Senos no desarrollados.</li><li>• Caderas estrechas.</li><li>• Barba, bigote.</li><li>• Producción de espermatozoides.</li><li>• Imposibilidad de gestar, alumbrar o amamantar.</li></ul>

Si bien todos nacemos con un sexo biológico, nuestras sociedades y culturas nos van formando y socializando en torno a sus concepciones sobre lo masculino y lo femenino. Desde que nacemos vamos siendo ubicados y tratados con base en una serie de asociaciones entre nuestro sexo y las versiones de masculinidad o feminidad que nuestras sociedades y culturas han elaborado.

Tabla 13 <b>DIFERENCIAS ENTRE MUJERES Y HOMBRES            SEGÚN GÉNERO (CONSTRUCCIONES SOCIALES Y CULTURALES)</b>	
MUJERES	HOMBRES
<b>ROLES ASIGNADOS:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mujer es para la vida privada, la casa, la familia...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El hombre es para la vida pública, el trabajo, la política...</li> </ul>
<b>CARACTERÍSTICAS, CAPACIDADES Y CUALIDADES ASIGNADAS:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mujer es pasiva, sumisa, obediente, dependiente...</li> <li>• La mujer es emotiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El hombre es activo, independiente, audaz...</li> <li>• El hombre es racional.</li> </ul>
<b>PROHIBICIONES, NORMAS, DERECHOS Y OBLIGACIONES:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mujer debe conservar su virginidad hasta el matrimonio.</li> <li>• La mujer debe criar a los hijos, servir a la familia.</li> <li>• La mujer debe esperar a que el hombre le declare su amor, ella es conquistada.</li> <li>• La mujer debe obedecer al marido.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El hombre es libre sexualmente.</li> <li>• El hombre debe sustentar económicamente el hogar.</li> <li>• El hombre debe declarar su amor a la mujer, él conquista.</li> <li>• El hombre es el que manda en la familia.</li> </ul>
<b>FORMAS DE PRESENTACIÓN O ASPECTO EXTERNO:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mujer debe arreglarse, maquillarse.</li> <li>• La mujer debe vestirse de una forma determinada.</li> <li>• La mujer debe usar el pelo largo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El hombre no debe arreglarse, ni maquillarse.</li> <li>• El hombre debe vestirse de otra forma también determinada.</li> <li>• El hombre debe usar el pelo corto.</li> </ul>

La demostración de que los elementos descritos en el recuadro anterior no son de orden natural, es que ellos pueden cambiar mucho de una cultura a otra, e incluso al interior de cada una de éstas a lo largo del tiempo. La masculinidad y la feminidad pueden tener rasgos muy diferentes en distintas culturas, países

hasta regiones. Todos aceptamos además que hay ciertas conductas masculinas que en nuestros abuelos y padres eran muy valoradas pero que hoy resultan poco comunes y quizá hasta extrañas, como por ejemplo, ir a pedir el consentimiento de los padres de la novia, para concertar el matrimonio.

Esta distinción resulta muy importante para esclarecer lo que se puede o no cambiar:

Tabla 14 DIFERENCIAS ENTRE SEXO Y GÉNERO	
SEXO	GÉNERO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• NO se puede cambiar.</li> <li>• Producido o establecido por el mismo organismo.</li> <li>• Se nace así: hombre o mujer.</li> <li>• Hombres son físicamente iguales entre sí y lo mismo pasa con las mujeres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sí se puede cambiar.</li> <li>• Producido por aprendizajes sociales.</li> <li>• Se construye en y por la vida en sociedad.</li> <li>• Hombres aprenden a ser "masculinos" y las mujeres a ser "femeninas" según la edad, clase social, origen étnico, país y cultura y hasta sub-culturas, como lo urbano y lo rural.</li> </ul>

A lo largo de nuestro ciclo vital las diferencias sexuales entre varones y mujeres cobran las expresiones propias de cada etapa: niña/niño, adolescente varón/adolescente mujer, hombre adulto/mujer adulta, anciana/anciano. Así, por ejemplo, biológicamente una persona de sexo femenino tendría la potencialidad plena de ser madre cuando sus órganos reproductivos alcanzan la madurez necesaria y su cuerpo tiene toda la disposición para alojar y permitir desarrollar un feto, lo que ocurre hacia el final de la adolescencia, entre los 18 y los 20 años, y concluye con la menopausia.

Por su parte, las diferencias de género también varían en función de las diferentes etapas de nuestro ciclo vital. Hay obligaciones y prohibiciones que sólo operan en la adolescencia o la adultez, pero no en la infancia. Por ejemplo, hay algunas culturas que permiten a niños y niñas compartir espacios, tener contacto visual y corporal entre sí, y al llegar a la adolescencia les imponen espacios separados. Algunos pueblos incluyen reglas para evitar la proximidad de las mujeres con los hombres (*estrategias de evitación*). Un ejemplo de una estrategia de este tipo es la imposición del uso del velo en las culturas árabes. Pero más común en la cultura occidental es el valor supremo dado por algunas religiones a la virginidad, de ahí se deriva la práctica común de las escuelas segregadas por sexo.

## 1.2.2. Socialización de género: roles, estereotipos y normas/valores

Se denomina *socialización de género* al proceso mediante el cual todos y todas, desde nuestra niñez, aprendemos a *ser y comportarnos* de acuerdo a las normas sociales establecidas para mujeres y hombres. Dicho de otro modo, aprendemos a responder a lo que socialmente se espera de cada uno y una de nosotros.

Como cualquier otro proceso de *socialización*, el de género cuenta con diversos medios para construir y generar las diferencias de género. Medios que actúan con mucha fuerza en la niñez y adolescencia, pero no cesan de actuar nunca. Algunos de estos medios son:

- **Símbolos culturales, ideas y representaciones sociales:** estereotipos, mitos y símbolos.
- **Conceptos normativos:** derechos, obligaciones, prohibiciones; tanto formales como informales.
- **La familia, la escuela, las instituciones, las organizaciones:** poderosos agentes de la socialización de género donde aprendemos la mayoría de los roles de género.

### LA SOCIALIZACIÓN

#### ¿QUÉ ES?

Son los aprendizajes y experiencias que desarrollamos desde que nacemos y que son transmitidos por nuestros padres, abuelos, escuela.



Las niñas socializan roles de amas de casa, madres, esposas, hijas.



Los niños socializan roles de proveedor del hogar, trabajador.

El *enfoque de género* utiliza conceptos de la sociología y la psicología social que son de mucha utilidad para entender el proceso de socialización en la constitución del género:

- Los **roles**: se definen como las acciones pautadas o establecidas por el sistema social, según la posición que ocupe la persona.
- Los **estereotipos**: son representaciones simplificadas y compartidas por las personas miembros de una sociedad sobre algún aspecto de la realidad. Constituyen formas de pensar e interpretar la realidad.
- Las **normas/valores**: son las exigencias sociales (el deber ser) que asimilan e interiorizan las personas y se convierten así en motivaciones internas de sus acciones.

Estos conceptos se utilizan para explicar y caracterizar cómo una persona llega a ser lo que es en virtud de la socialización, es decir, haciendo patrimonio personal lo que es patrimonio social: las nociones, representaciones, valores y expectativas de la sociedad. Ilustremos el caso de la socialización de género:

- **Roles de género**: la sociedad establece qué es lo que hace el hombre y qué es lo que hace la mujer.

La clasificación más conocida para distinguir los roles es la que observa dos grandes esferas que envuelven el trabajo humano y sobre las que precisamente se han asentado los roles de género: la *esfera productiva* que se expresa en la obtención, transformación e intercambio de bienes, y la *esfera reproductiva* que se expresa en un conjunto de desempeños orientados a garantizar la continuidad de la vida cotidiana y la reproducción del grupo.

## DIVISIÓN GENÉRICA DEL TRABAJO



- Esfera pública
- Su trabajo genera valor
- Tiene decisión, poder
- Da apoyo económico

H O M B R E

- Poder
- Prestigio
- Reconocimiento social



- Esfera privada
- Su trabajo no es remunerado
- Dependencia
- Da servicios, cuidado

M U J E R

- Subordinación
- Marginación
- Menor valoración social

Muchas sociedades identifican a los hombres con la *esfera productiva* y a las mujeres con la *esfera reproductiva*. Esta asignación diferenciada de roles, según se trate de hombres o de mujeres, también se conoce como *división genérica del trabajo*. De esta primera asignación de espacios se derivan, por ejemplo, el rol de proveedor económico y protector de la familia para los hombres y el rol de cuidadora y servidora de su familia para la mujer.

- **Estereotipos de género:** la sociedad dice qué cualidades caracterizan al hombre y cuáles a la mujer. Los estereotipos contruidos acerca de hombres y mujeres, actúan muy eficientemente para justificar como natural, y por lo tanto inevitable, la diferenciación de roles por género. A su vez, la diferenciación de roles va propiciando la inhibición de capacidades y/o estimulando el desarrollo de determinadas características adjudicadas a uno u otro sexo. Los roles de género y los estereotipos elaborados respecto a hombres y mujeres se alimentan mutuamente de manera permanente.

Las niñas y los niños desde muy temprana edad van siendo formados para el desempeño de aquellos roles asignados socialmente y se les van inculcando estereotipos a fin de que respondan con los comportamientos esperados.

- **Normas y valores de género:** la sociedad establece qué debe ser y hacer el hombre y de la misma forma qué debe ser y hacer la mujer. Las normas y valores establecen lo deseable para el sistema social (por supuesto desde la cultura patriarcal) y se convierten en modos de existir, costumbres y motivaciones para actuar de las personas y grupos. Si los estereotipos justifican los roles diferenciados entre hombres y mujeres, las normas y valores cumplen el mismo papel de justificación desde los códigos éticos, y terminan "bendiciendo" las diferencias.

Los ejemplos que se presentan a continuación muestran cómo los estereotipos, los valores y los roles de género se interrelacionan entre sí, reforzándose mutuamente:

Tabla 15 RELACIÓN ENTRE ESTEREOTIPOS, ROLES Y NORMAS/VALORES		
ESTEREOTIPOS	ROLES	NORMAS/VALORES
Las mujeres son débiles... Las mujeres son menos inteligentes que los hombres.	Se ocupan de los quehaceres domésticos.	Mientras mejor ama de casa sea, más valiosa es la mujer.
Las mujeres son tiernas y cariñosas, tienen instinto maternal.	Cuidan a los niños y niñas.	La madre es lo más sagrado.
Los hombres son más agresivos por naturaleza, son más propensos a la ira.	Ejercen el control familiar absoluto, aún utilizando la violencia para lograrlo.	El hombre agresivo "tiene los pantalones bien puestos".
Los hombres tienen más desarrolladas la inteligencia y las habilidades técnicas.	Los hombres se dedican a las llamadas profesiones masculinas: ingeniería, mecánica, electricidad, etc.	Si mi hijo es ingeniero, técnico, le gustan los carros, tiene vocación de macho; si le gusta el arte, la poesía, la música clásica, es "un gallina".
Las mujeres no saben tomar decisiones con la cabeza, son muy sentimentales y débiles.	Aceptan el liderazgo masculino, sirven para facilitar ese liderazgo.	Detrás de cada hombre importante hay una mujer, que es su soporte, su apoyo.
Los hombres son más fríos, actúan con la cabeza más que con el corazón.	Los hombres no lloran, ni manifiestan sentimientos.	Los sentimientos son una debilidad en el hombre, él se controla o los evita.
Las mujeres son miedosas.	Dependen de la protección y la seguridad masculina.	Las mujeres valientes y decididas parecen "marimachas".
El hombre está hecho para dirigir, tienen el don del mando, son más capaces que las mujeres para tareas de dirección.	Los hombres dirigen en el trabajo y son jefes de familia en casa.	Orgullo de tener poder y control, el hombre que se deja mandar por una mujer no es hombre.

El principal problema de nuestras sociedades no está en las diferencias de sexo y género, sino en las desigualdades generadas a partir de estas diferencias. Lo grave es la inequidad que excluye a las mujeres en un modelo de sociedad patriarcal que es profundamente injusto. Este modelo es insostenible si realmente buscamos la democracia, el respeto a los derechos humanos, la igualdad y la justicia.

### 1.2.3. Sexismo, discriminación por género y otros conceptos relacionados

---

Tanto el *sexismo* como la *discriminación por género* son resultados “naturales” de la organización social que establece desigualdades entre mujeres y hombres.

El término *sexismo* se utiliza para referirse a la creencia de la superioridad de un sexo sobre otro, que a su vez produce la invisibilidad o desvaloración del sexo que se considera “inferior”. Esto se expresa a través de imágenes, frases o conductas. Por ejemplo: en el lenguaje, en imágenes publicitarias, bromas, criterios, en la asignación desigual de reconocimientos a una persona en razón de su sexo. El *sexismo* en la cultura patriarcal vigente, es la ideología de la supremacía masculina. Esta ideología da por sentado tanto la superioridad del hombre como la inferioridad de la mujer, desvalorizando e invisibilizando las virtudes y logros de las mujeres.

Como *discriminación por género* entendemos aquellas pautas, normas, decisiones y prácticas que promueven explícitamente desigualdades entre hombres y mujeres y/o que, en la práctica, dan lugar a resultados desiguales para mujeres y hombres o afectan más desventajosamente a uno u otro sexo. Un ejemplo de este último tipo de discriminación (llamada también discriminación por resultados) es el empleo de parámetros de exigencia basados en las condiciones del sexo masculino, como sucede en las pruebas físicas para acceder a las instituciones policiales.

Para el análisis de la discriminación es importante considerar que junto al principio de igualdad se reconoce el *principio de relevancia*. Este principio implica tener en cuenta aquellas diferencias y desventajas que afectan a determinados sectores o grupos poblacionales, las cuales de no ser advertidas contribuyen a mantener desigualdades o propician daños y riesgos particulares. El *principio de relevancia* supone la necesidad de adoptar medidas *diferentes*, de acuerdo a las condiciones particulares de cada quien, para asegurar equidad.

Bajo este *principio* se considera legítimo, por ejemplo, adoptar medidas de *acción afirmativa* o de *discriminación positiva*. Estas medidas buscan, fundamentalmente, superar niveles de exclusión de los grupos en desventaja. Se podría decir que buscan nivelar el punto de partida. En el caso de las mujeres se han aplicado en diversos campos. Por ejemplo: el de la educación (cuotas para minorías, para el acceso de la mujer en ciertas áreas del conocimiento) y el de la representación política (cuotas de candidatas mujeres en las listas electorales).

Cuando las medidas de discriminación positiva se dirigen a remediar exclusión, tienen como objetivo producir un grupo de avanzada capaz de propiciar cambios al que se denomina *masa crítica*. Estas medidas tienen carácter temporal ya que se aplican únicamente mientras la situación del grupo en desventaja lo amerita.



#### 1.2.4. ¿Qué es el enfoque de género?

---

El *enfoque de género* es una herramienta técnica que permite la captación y comprensión de las diferencias entre hombres y mujeres en cuanto a sus roles, actividades, necesidades, oportunidades y de las relaciones entre ellos y ellas, en un contexto determinado. Destaca la diferencia entre los papeles y comportamientos aprendidos por hombres y mujeres con base en los atributos relacionados con el género. Reconoce que estas diferencias varían dependiendo de la cultura, clase, identidad étnica, nivel de ingreso, educación, época; y, por lo tanto, el *enfoque de género* no trata a las mujeres como un grupo homogéneo ni a los atributos de género como elementos inmutables.

El *enfoque de género* es una herramienta política. Al abrir la mirada sobre la realidad diferenciada por género brinda elementos para transformar las relaciones entre hombres y mujeres con el propósito de remediar los daños, riesgos y desventajas resultantes de la situación de desigualdad existentes y lograr equidad entre los géneros.

El *enfoque de género* es, pues, una forma o modo de ver e interpretar la realidad social, el orden social, en cuanto a las relaciones hombre-mujer. En este sentido es una herramienta conceptual y metodológica. Pero es también una forma o modo de actuar para transformar dicha realidad y, en este sentido, es una herramienta política.

El *enfoque de género* es útil y necesario en diferentes áreas de la vida social: desde las políticas económicas y sociales a nivel de nación, en planes de desarrollo estratégicos nacionales o sectoriales, hasta programas y proyectos locales. Desde proyecciones de corto plazo hasta proyecciones de largo plazo. La aplicación del *enfoque de género* permite tomar en cuenta la situación real de mujeres y hombres en la toma de decisiones contribuyendo así a la corrección y efectividad de las mismas, además de promover una nueva visión de la convivencia humana, abierta a la pluralidad y al respeto, desde la cual se pueden replantear mejores condiciones de igualdad de oportunidades, trato y derechos para hombres y mujeres. La superación de la desigualdad entre mujeres y hombres, como la de cualquier otra desigualdad, es un requisito para lograr los objetivos de desarrollo económico y social de las naciones.

Cada uno y una de nosotros/as nace con un sexo determinado biológicamente.

*Pero...*

- ***A lo largo de nuestra vida***, especialmente en nuestra infancia y adolescencia, aprendemos a responder a lo que la sociedad espera de nosotros en tanto hombres o mujeres. Este aprendizaje es lo que se llama *socialización de género*. Mediante él construimos nuestro *género*.

Todos y todas interiorizamos, hacemos nuestras las ideas vigentes sobre lo femenino y lo masculino, los llamados *estereotipos de género*.

Hombres y mujeres desarrollan las capacidades requeridas para cumplir adecuadamente sus roles e inhiben el desarrollo de aquellas que no son consistentes con los modelos femenino y masculino establecidos.

- ***Los roles, los estereotipos y las normas/valores*** se complementan entre sí para asegurar la construcción de las desigualdades de género y su aceptación social.

Las mujeres aprenden *normas, valores y roles* femeninos que son socialmente menos valorados. Los hombres aprenden *normas, valores y roles* masculinos que son socialmente más valorados. Esto convierte las diferencias en desigualdades y es aquí que surge el verdadero problema.

- ***Sexo y género*** son dos conceptos imprescindibles en el enfoque de género.
- ***La distinción entre lo natural y lo social*** es importante porque establece lo que es posible cambiar: lo natural está determinado, lo social se puede transformar.
- ***La sociedad produce*** modos de ver y valorar (*sexismo*) y modos de actuar (*discriminación*) que perpetúan el poder masculino sobre la mujer. La organización genérica de la sociedad patriarcal moderna es productora y reproductora de desigualdades que perjudican, mayoritaria pero no exclusivamente, a las mujeres.
- ***El enfoque de género*** nos permite ver e interpretar las relaciones de hombres y mujeres, hacer visibles las inequidades e instrumentar modos de desarrollo equitativo de hombres y mujeres. Es, pues, un instrumento valioso para establecer políticas y acciones a nivel nacional, local, global o sectorial con mayores posibilidades de éxito en beneficio de todos y todas.

# 1.3

## Los compromisos de los Estados con la igualdad y la equidad de género

Todos los Estados de la región centroamericana y del Caribe están comprometidos con la igualdad. Este compromiso está definido en sus propios marcos jurídicos (las Constituciones Políticas de cada país y otras leyes específicas) y en los instrumentos internacionales (tratados, convenios, plataformas o programas de acción de alcance regional o mundial) de los cuales son signatarios.

En tal sentido, los Estados no hacen otra cosa que honrar los mandatos constitucionales, sus propios marcos jurídicos nacionales y sus compromisos internacionales al realizar esfuerzos para la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas, el diseño de medidas que promuevan el desarrollo de las mujeres en un marco de igualdad de oportunidades, el impulso de medidas temporales de acción positiva para acelerar el proceso de igualdad entre hombres y mujeres.

### 1.3.1. El derecho a la igualdad en las Constituciones Políticas nacionales

Las Constituciones Políticas de los países de la región, de una u otra forma, con diferentes énfasis, algunas directa y otras indirectamente, proclaman el derecho a la igualdad de todas las personas, y algunas explícitamente proclaman la igualdad entre hombres y mujeres<sup>3</sup>. Todas estas Constituciones recogen el legado y espíritu de la democracia moderna: igualdad ante la ley, igualdad ante la sociedad, igualdad de oportunidades sociales, entre otros. Establecen que hombres y mujeres son iguales ante la ley, en las oportunidades de estudio y trabajo que brinda la sociedad, en general ante oportunidades que brinde la sociedad para desarrollarse y llevar una vida con calidad.

*La igualdad ante la ley y/o la prohibición de la discriminación:* estos elementos están presentes en todas las Constituciones Políticas de los países de la región. A título de ejemplos:

---

3 Para hacer este análisis se revisaron las últimas versiones de las Constituciones que aparecen en: <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions>, consultadas en marzo del 2003.

- Constitución Política de *Costa Rica*: "Arto.33) Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana".
- Constitución Política de *El Salvador*: "Arto. 3) Todas las personas son iguales ante la ley. Para el goce de los derechos civiles no podrán establecerse restricciones que se basen en diferencias de nacionalidad, raza, sexo o religión..."
- Constitución Política de *Honduras*: "Arto. 60) Todos los hombres nacen libres e iguales en derechos. En Honduras no hay clases privilegiadas. Todos los hondureños son iguales ante la Ley. Se declara punible toda discriminación por motivo de sexo, raza, clase y cualquier otra lesiva a la dignidad humana".
- Constitución Política de *Nicaragua*: "Arto. 27) Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección. No habrá discriminación por motivos de nacimiento, nacionalidad, credo político, raza, sexo, idioma, religión, opinión, origen, posición económica o condición social".

*La igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales y la libertad individual*: éste es otro acercamiento al tema de la igualdad que se encuentra en las Constituciones. Algunos ejemplos son:

- Constitución Política de *Belice*: "Arto. 3) Toda persona goza de los derechos fundamentales y libertades individuales, lo que quiere decir, que goza de sus derechos independientemente de su raza, lugar de origen, opiniones políticas, color, credo o sexo, y está en el deber de respetar los derechos y libertades de otras personas por el interés público..."<sup>4</sup>
- Constitución Política de *Guatemala*: "Arto. 4) Libertad e igualdad. En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tienen iguales oportunidades y responsabilidades. Ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad. Los seres humanos deben guardar conducta fraternal entre sí".
- Constitución Política de *Nicaragua*: "Arto. 48) Se establece la igualdad incondicional de todos los nicaragüenses en el goce de sus derechos políticos; en el ejercicio de los mismos y en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades, existe igualdad absoluta entre el hombre y la mujer".

*La igualdad en el derecho al trabajo*: también está recogida en las diferentes constituciones. Algunos ejemplos son:

- Constitución Política de Panamá: "Arto. 63) A trabajo igual en idénticas condiciones, corresponde siempre igual salario o sueldo, cualesquiera que sean las personas que lo realicen, sin distinción de sexo, nacionalidad, edad, raza, clase social, ideas políticas o religiosas".

---

4 Traducido del inglés por el autor.

- Constitución Política de *El Salvador*: “Arto. 38) El trabajo estará regulado por un Código que... incluirá especialmente los derechos siguientes: 1º.- En una misma empresa o establecimiento y en idénticas circunstancias, a trabajo igual debe corresponder igual remuneración al trabajador, cualquiera que sea su sexo, raza, credo o nacionalidad...”
- Constitución Política de *Honduras*: “Arto. 128) Las leyes que rigen las relaciones entre patronos y trabajadores son de orden público. Son nulos los actos, estipulaciones o convenciones que impliquen renuncia, disminuyan, restrinjan o tergiversen las siguientes garantías: ...3. A trabajo igual corresponde salario igual sin discriminación alguna, siempre que el puesto, la jornada y las condiciones de eficiencia y tiempo de servicio sean también iguales”.

### 1.3.2. Marcos jurídicos nacionales

---

Además de las disposiciones Constitucionales, cada país ha formulado y aplicado un conjunto de leyes, políticas y programas, que establecen en forma concreta medidas para superar la discriminación y las desigualdades entre mujeres y hombres. Así por ejemplo, existen leyes contra la violencia intrafamiliar y sexual (Nicaragua), leyes y/o políticas de igualdad de oportunidades (Costa Rica, Panamá, Honduras, República Dominicana y Guatemala).

### 1.3.3. Compromisos internacionales de los Estados en materia de igualdad de género y derechos humanos de las mujeres

---

- **Tratados y Convenios:** entre los tratados internacionales que comprometen a los Estados a promover la igualdad de género y el respeto a los derechos humanos de las mujeres se encuentran Tratados sobre Derechos Humanos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU), el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU) y los Pactos Regionales sobre los mismos temas (OEA). En todos estos instrumentos se destaca el derecho a la igualdad (sin discriminación por razón de raza, sexo, religión, idioma o por cualquier otra razón) como una obligación jurídicamente exigible al Estado. Los Estados de la región pueden ser demandados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por el incumplimiento de tales compromisos.

Un Tratado internacional referido exclusivamente al derecho de las mujeres a la no discriminación, fue aprobado por las Naciones Unidas en 1979 con el nombre de **Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)**. La Convención otorga a los Estados la

facultad de establecer medidas de aplicación temporal que otorguen ventajas a las mujeres, con el fin de acortar las distancias causadas por la discriminación, sin que puedan ser consideradas discriminatorias.

Todos los países centroamericanos, junto con Haití y República Dominicana, suscribieron esta Convención. La mayoría lo hizo entre los años 1982 y 1983.

La Convención compromete a los Estados a:

**a. Adecuar los textos legales:**

- Consagrando el principio de igualdad y proporcionando los medios legales que garanticen la aplicación práctica del principio.
- Garantizar a las mujeres el derecho a recurrir a los tribunales y a otras instituciones públicas reclamando protección efectiva frente a actos de discriminación.
- Establecer sanciones frente a los actos de discriminación.
- Tomar medidas para que se elimine la discriminación contra la mujer practicada por personas, organizaciones o empresas.
- Derogar todos los dispositivos legales discriminatorios contra las mujeres.

**b. La eliminación de la discriminación:**

- En la vida política y pública.
- En la igualdad en el acceso a la educación.
- En el acceso a servicios de salud incluyendo los de planificación familiar.
- En la vida económica y social, incluyendo el empleo.
- Tomar medidas en relación con la situación de las mujeres rurales.
- Reconocer la misma capacidad jurídica para hombres y mujeres en lo relativo a las decisiones familiares.

En junio de 1996 se firmó la **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer**, denominada también Convención Belem do Pará. Ésta fue aprobada por la OEA en la ciudad brasileña del mismo nombre. El aporte fundamental de este tratado es que reconoce el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (para mayor información, ver el punto sobre Instrumentos Internacionales en la Unidad 3).

- **Planes y Programas de Acción de Conferencias Mundiales:** los Estados también han adquirido compromisos al firmar los Planes y Programas de Acción de las Conferencias Mundiales. Entre éstos se destacan:
  - **Declaración y Programa de Acción de Viena** (aprobado en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, 1993): reconoce por primera vez en la historia que los Derechos Humanos de la Mujer y la Niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los Derechos Humanos Universales. Recomienda

el nombramiento de Relator Especial de las Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer.

- **Programa de Acción de El Cairo** (aprobado en la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo, 1994). La Plataforma de esta Conferencia en su capítulo IV se ocupa de la igualdad y equidad de género, debiendo los países adoptar medidas para habilitar a la mujer y eliminar la desigualdad entre hombres y mujeres a la mayor brevedad posible, a través de:
  - La creación de mecanismos para la participación igual y la representación equitativa de la mujer en todos los niveles del proceso político y de la vida pública.
  - Eliminar prácticas que discriminan a la mujer, promoviendo sus derechos y la vigencia de los mismos, incluidos los relativos a la salud reproductiva y sexual.
  - Eliminando prácticas discriminatorias de los empleadores contra la mujer.
  - Haciendo posible, mediante la aprobación de leyes y reglamentos y la adopción de otras medidas apropiadas, para que la mujer combine las funciones de dar a luz, amamantar y criar a sus hijos, con la participación en el ámbito laboral.
  - Los gobiernos deben velar porque sus políticas de personal y prácticas se ajusten al principio de representación equitativa de ambos sexos.
  - Los países deben promulgar leyes y aplicar programas y políticas que permitan a los empleados de ambos sexos organizarse para cumplir sus responsabilidades familiares y laborales.
- **Declaración y Plataforma de Acción de Beijing** (aprobada en la IV Conferencia Mundial de la Mujer, 1995). Esta Declaración compromete a los Estados a aplicar la Plataforma de Acción y a garantizar que todas sus políticas y programas reflejen una perspectiva de género.

Entre los compromisos de los Estados aparecen:

- Garantizar a todas las mujeres y las niñas todos los derechos humanos y libertades fundamentales, y tomar medidas eficaces contra las violaciones a esos derechos y libertades.
- Adoptar las medidas necesarias para eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas, y suprimir todos los obstáculos para la igualdad de género y adelanto y potenciación del papel de la mujer.
- Alentar a los hombres a que participen plenamente en todas las acciones encaminadas a garantizar la igualdad.
- Prevenir y eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas.

- Intensificar todos los esfuerzos para garantizar el disfrute, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales a todas las mujeres y las niñas.
- Potenciar al máximo la capacidad de las mujeres y las niñas de todas las edades, garantizar su plena participación, en condiciones de igualdad, en la construcción de un mundo mejor para todos y promover su papel en los procesos de desarrollo.

Además, existen otros compromisos de los Estados que derivan de la suscripción de importantes instrumentos internacionales sobre derechos humanos<sup>5</sup> de las mujeres, entre ellos:

- La Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1948).
- El Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución Ajena (1949).
- La Convención sobre la Igualdad en la Remuneración (1951).
- La Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada (1957).
- La Convención sobre la Discriminación en el Empleo y la Profesión (1958).
- La Convención relativa a la Lucha contra la Discriminación en la Enseñanza (1960).
- Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, (1967).

---

5 Algunos de estos documentos pueden encontrarse en la página web: <http://www.gtzgenero.org.ni>



## A modo de *resumen*

- ***El derecho a la igualdad*** es elemento constitutivo de toda sociedad moderna. Los Estados han pasado del simple enunciado de este derecho en sus Constituciones Políticas al reconocimiento de la necesidad de actuar para asegurarlos, promulgando leyes y políticas específicas que prohíben expresamente la discriminación por cualquier razón, incluyendo el sexo de las personas.
- ***La desigualdad entre mujeres y hombres*** ha sido reconocida como problema a nivel internacional y el aseguramiento de la equidad de género como objetivo legítimo de las sociedades y una responsabilidad de todos los Estados que deben actuar para superar la discriminación por género.
- ***Todos los Estados están comprometidos*** con el logro de la igualdad real entre mujeres y hombres.

## *BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA*

BATRES, G., RECINOS DEL CID, S., DURANI, I. (2002) *Violencia de género, derechos humanos e intervención policial*, San José, ILANUD-Programa Regional de Capacitación contra la Violencia Doméstica.

CELADE (1998) *Boletín Demográfico*, No. 62, información en línea, disponible en Internet en: <http://www.eclac.cl/Celade/publica/bol62/BD62.html>

CEPAL (2003), *Participación y Liderazgo en América Latina y el Caribe: Indicadores de Género*.

PNUD (2002), *Informe sobre Desarrollo Humano 2002*.

ONU

(1993), *Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena*, información en línea, disponible en Internet en: <http://www.onu.org/documentos/confViena.htm>

(1994), *Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo, Declaración y Programa de Acción de El Cairo*, información en línea, disponible en Internet: <http://www.un.org/esa/documents/docsp.htm>

(1995), *IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Plataforma de Acción*, información en línea, disponible en Internet en: <http://www.onu.org/documentos/confmujer.htm>

POLICÍA NACIONAL DE NICARAGUA, PROYECTO DE PROMOCIÓN DE POLÍTICAS DE GÉNERO/GTZ (1999), *Violencia de Género y Seguridad Ciudadana. Módulo de Capacitación*, Managua, Proyecto de Promoción de Políticas de Género/GTZ.

RODRÍGUEZ, R. (1999), *Develando el Género: elementos conceptuales básicos para entender la equidad*, San José, Unión Mundial para la Naturaleza, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

COMITÉ ORGANIZADOR DEL LA IV CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE LA MUJER (1995), *Worldwide Facts and Statistics about the status of women*, Pekín, Comité Organizador del la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer.

UNIVERSIDAD GEORGETOWN (s.f.), *Constituciones*, información en línea, disponible en Internet en: <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions>

# Unidad 2

## Enfoque de género y modernización de las instituciones policiales

El término *modernización* ha sido de uso muy común en todos nuestros países desde la década de los ochenta. El tema de la *modernización* se vincula normalmente a procesos de cambio que han desarrollado, y siguen desarrollando, los Estados para adecuar sus instituciones a las exigencias del mundo de hoy. Sin embargo, aún después de todos estos años, hay diversas concepciones sobre lo que es la *modernización* en cada una de las instituciones o sectores de responsabilidad estatal. Para los efectos de este módulo de capacitación, entenderemos por *modernización* un proceso de cambio institucional orientado a mejorar tanto su funcionamiento interno (eficiencia) como su accionar frente a la ciudadanía usuaria de sus servicios (efectividad y calidad). Los cambios internos están orientados a posibilitar y reforzar los cambios externos. Este proceso puede incluir, entre otros aspectos, los siguientes:

- La redefinición del rol y mandato institucionales (cambios en la Misión y Doctrina).
- Cambios organizativos.
- Cambios normativos, de políticas internas y de actuación policial.
- Mejoramiento y/o rediseño de sistemas y procesos de gestión interna.
- Mejoramiento y/o rediseño de políticas en la prestación de servicios.
- Mejoramiento y/o rediseño de procesos de trabajo en la prestación de servicios.
- Mejoramiento o establecimiento de nuevas formas de vinculación o interacción con actores externos relevantes y, especialmente, con la ciudadanía usuaria de sus servicios.

Se trata, en síntesis, de un proceso orientado a lograr instituciones públicas que respondan cada vez mejor a las demandas de los y las ciudadanas (incremento continuo de la efectividad y de la calidad de sus servicios), optimizando al máximo los recursos disponibles (incremento continuo de sus niveles de eficiencia interna). Dicho proceso supone una profunda transformación de la forma de ser y actuar (es decir, la *cultura organizacional*) tradicional de las instituciones públicas, que las ha convertido en instituciones que:

- Dan más importancia a lo que hacen que a los resultados e impactos que se producen con lo que hacen.
- Funcionan con base en lo que ellas “piensan” que la población necesita y no con base en lo que efectivamente ésta requiere, y sin considerar las condiciones reales que la población tiene para acceder efectivamente a los servicios.
- No perciben a la ciudadanía como sujetos con derechos a la que la institución está en la obligación de servir adecuadamente.

Las instituciones policiales no han sido una excepción en esta dinámica de cambio. De hecho, han tenido que responder, en la mayoría de nuestros países, a las exigencias que les planteaba el surgimiento, construcción y fortalecimiento de modelos democráticos de organización y funcionamiento político. Por ejemplo, la transición de una concepción de seguridad centrada en la defensa de las fronteras e intereses del Estado a otra que enfatiza en la seguridad de las personas, exigió un cambio en el rol y mandato institucionales de los cuerpos policiales. En este marco, los procesos de modernización de las instituciones policiales se han orientado hacia la construcción de instituciones profesionales, eficientes, democráticas, cohesionadas y comprometidas con la promoción y defensa de los derechos humanos (responsabilidad central de las instituciones policiales, cuya misión es proteger la vida, integridad y seguridad de las personas, y el libre ejercicio de los derechos y libertades de la ciudadanía).

En estos procesos de modernización, las instituciones policiales de la región han incorporado el *enfoque de género*, como uno de sus ejes estratégicos. Esta decisión se fundamentó principalmente en el reconocimiento de:

- Las demandas de las mujeres, niñas/os y adolescentes por tipos de violencia que se ejercen contra ellas/os por su condición de género o de edad.
- La existencia de desigualdades entre mujeres y hombres, así como de manifestaciones de discriminación de género, a lo interno de la institución.
- Los límites que estas desigualdades internas imponen: a las posibilidades de optimización del recurso central de estas instituciones, es decir, su personal; al avance institucional hacia un adecuado cumplimiento de su rol y mandato frente a las demandas de seguridad ciudadana diferenciadas de mujeres y hombres; y como resultado de lo anterior, al fortalecimiento mismo de la institución en el contexto social nacional.

# 2.1.

## Desigualdades de género en las instituciones policiales de la región

Las desigualdades de género a lo interno de las instituciones policiales tienen muchas manifestaciones, visibles e invisibles. Las “visibles” pueden ser medidas estadísticamente. Un ejemplo básico de estas desigualdades es la participación diferenciada de mujeres y hombres en el personal policial.

Las cifras indican que el proceso de cambio hacia un mejor balance de género de las fuerzas policiales presenta avances diferentes lo que, al menos en parte, puede deberse a que dichos procesos no han comenzado simultáneamente en todas las instituciones policiales. Aunque también podrían estar reflejando ritmos diferentes de avance.

En general, la incorporación de mujeres a las instituciones policiales sigue siendo baja, respecto a la de los hombres. En consecuencia, en los países de Centroamérica y del Caribe, la imagen tradicional del policía sigue siendo la del policía hombre.

Esta percepción social externa e interna sobre la masculinidad del trabajo policial, que aún sigue vigente a pesar de los esfuerzos ya realizados, ha contribuido a la desigualdad en el ingreso de hombres y mujeres a los cuerpos policiales. Podemos decir que, al igual que muchas otras instituciones policiales en el mundo, las instituciones policiales de la región tienen género: son, fundamentalmente, masculinas.

Ahora, ¿cuál es la situación de las mujeres que ya están integradas en las instituciones policiales? ¿Gozan de igualdad de oportunidades o hay asimetrías favorables a los hombres?

Tabla 16

### COMPOSICIÓN POR SEXO DEL PERSONAL POLICIAL %

INSTITUCIÓN POLICIAL	M	H
	Personal Total	
Police Department of Belice	9.0	91.0
Fuerza Pública de Costa Rica*	8.0	92.0
Policía Nacional Civil de El Salvador	7.0	93.0
Policía Nacional Civil de Guatemala	10.0	90.0
Policía Nacional Preventiva de Honduras	6.0	94.0
Policía Nacional de Nicaragua	24.0	76.0
Policía Nacional de Panamá	8.0	92.0
Policía Nacional de Rep. Dominicana	7.5	92.5

Fuente: Informes por Institución, IV Encuentro de Mujeres Policías de Centroamérica y El Caribe, Panamá, 23 - 25 enero 2003, no incluye personal no policial.

\* Sistema de Estadísticas Policiales de Centroamérica y el Caribe, SEPOLCAC, 2002.

Los datos siguientes indican la distribución por sexo del personal por niveles y áreas de trabajo en algunas de las instituciones policiales de la región<sup>6</sup>.

Tabla 17

### COMPOSICIÓN POR SEXO DE LOS CARGOS DE DIRECCIÓN %

	M	H
PAÍSES		
Honduras	2	98
Nicaragua	22	78
Panamá*	6	94

Fuente: Informes presentados por las Instituciones para la elaboración del Módulo (excepto Panamá), 2002.

\* Información de registros internos facilitada por la Policía Nacional de Panamá para la realización del diagnóstico de género de la institución, 2001.

*Una de las desigualdades o asimetrías de género más comunes la encontramos en las diferencias entre mujeres y hombres para acceder a los niveles más altos de la estructura jerárquica de las instituciones (denominada "segregación vertical de género"). En el caso de las instituciones policiales tenemos dos vías para revisar este tema: la estructura de dirección y la escala jerárquica de grados.*

Tabla 18

### COMPOSICIÓN POR SEXO DEL PERSONAL EN LOS CINCO PRIMEROS GRADOS %

	M	H
PAÍSES		
El Salvador	8	92
Guatemala *	3	97
Honduras	2	98
Nicaragua	22	78
Panamá **	7	93
Rep. Dominicana	7	93

Fuente: Informes por País, IV Encuentro de Mujeres Policías, Panamá 23-25 enero 2003.

\* No incluye la denominada Escala de Dirección.

\*\* No incluye Director y Sub-Director.

Los datos de tres instituciones policiales nos permiten visualizar que la participación de personal femenino en cargos de dirección o jefatura es menor que su participación en el personal total: en el caso de Honduras, la relación es de 2 y 6 por ciento, respectivamente (comparar tablas 16 y 17). Panamá y Nicaragua presentan porcentajes de participación femenina en cargos de dirección más cercanos al total de personal femenino en las institu-

ciones (6 por ciento frente a 8 en el caso de Panamá, y 22 por ciento frente a 24 para Nicaragua), pero la participación siempre es menor. Visto desde el personal masculino, podemos decir que los hombres tienden a presentar una participación mayor en cargos de dirección que su participación a nivel del personal total.

La tabla 18 nos presenta el personal en los cinco primeros grados, por sexo. Estos datos nos indican la existencia del mismo fenómeno en la mayoría de las instituciones policiales sobre las que disponemos información: con la excepción

6 No todas las instituciones cuentan con datos desagregados por sexo para las diferentes áreas.

de El Salvador, el resto de instituciones presenta un porcentaje de personal femenino en los cinco grados más altos, inferior al porcentaje de este personal sobre el total de personal policial (con grado):

Si consideramos únicamente los dos primeros grados, la situación de desigualdad se agudiza. El porcentaje de mujeres policías en estos grados es aún menor. La excepción vuelve a ser la Policía Nacional Civil de El Salvador que ahora es acompañada por la Policía Nacional Preventiva de Honduras. Vale la pena anotar que este tipo de excepciones suele ser resultado de situaciones muy particulares de la historia institucional. Tal es el caso de la Policía Nacional Preventiva de Honduras cuyo

porcentaje de personal femenino en los dos primeros grados se explica por la existencia de tres Comisionadas, formadas en el exterior, ya que no hay ninguna mujer en el siguiente grado. En el caso de la Policía Nacional de Nicaragua, el porcentaje menor se explica porque precisamente en el segundo grado (sin incluir el de Primer Comisionado) es donde se da la menor participación de mujeres (5 por ciento del total de personal con este grado) aunque en el primero, el personal con este grado se divide en 50 por ciento hombres y 50 por ciento mujeres.

Una segunda *desigualdad o asimetría de género* también muy común es la que se relaciona con el tipo de trabajo que se le asigna a mujeres y hombres en las instituciones (denominada "segregación horizontal de género"). En el caso de las instituciones policiales podemos aproximarnos a este tema con la información sobre el personal en áreas administrativas.

La tabla que aquí se presenta, recoge los datos disponibles para tres instituciones policiales de la región.

Los datos sobre la composición por sexo del personal en áreas administrativas, de servicio o de apoyo, vale decir, áreas que no son sustantivas o vinculadas directamente con el mandato institucional, se presentan en la tabla adjunta. La mayor concentración del personal femenino en estas áreas es clara: las mujeres constituyen menos de un 10 por ciento del personal de la Policía Nacional Civil de Guatemala, pero son el 47 por ciento del personal ubicado en este tipo de áreas; son el 24 por ciento del personal total de la Policía Nacional

Tabla 19 **COMPOSICIÓN POR SEXO DEL PERSONAL EN LOS DOS PRIMEROS GRADOS %**

	M	H
<b>PAÍSES</b>		
El Salvador	15.0	85.0
Guatemala*	0.0	100.0
Honduras	11.0	89.0
Nicaragua **	12.5	87.5
Panamá ***	4.0	96.0
Rep. Dominicana	2.5	97.5

Fuente: Informes por País, IV Encuentro de Mujeres Policías, Panamá 23-25 enero 2003.

\* No incluye la denominada Escala de Dirección.

\*\* No incluye el grado de Primer Comisionado.

\*\*\* No incluye Director y Subdirector.

Tabla 20

## COMPOSICIÓN POR SEXO DE LAS ÁREAS ADMINISTRATIVAS/SERVICIO/APOYO %

	M	H
PAÍSES		
Guatemala *	46.9	53.1
Nicaragua **	48.8	51.2
Panamá***	21.6	78.4

## Fuentes:

\* Informes presentados por las instituciones para la elaboración del presente Módulo, octubre 2002.

\*\* Anuario de Estadísticas del Personal de la Policía Nacional 2002.

\*\*\* Información de registros internos facilitada por la Policía Nacional de Panamá para la realización del diagnóstico de género de la institución, 2001.

de Nicaragua, pero son el 49 por ciento del personal en áreas administrativas o de apoyo; son menos de un 8 por ciento del personal total de la Policía Nacional de Panamá, pero son un 22 por ciento del personal ubicado en este tipo de áreas.

Se observa en estas instituciones policiales un fenómeno común a casi cualquier otra institución: la tendencia

a asignar a las mujeres los trabajos tradicionalmente vistos como *femeninos*, tales como los puestos administrativos (secretarías, asistentes, trabajo de oficina) y los de servicios (limpieza o cocina). Esta asignación de tareas a las mujeres sigue los patrones tradicionales de la cultura patriarcal, continúa remitiéndolas al cumplimiento de roles tradicionales asignándoles tareas que son consideradas como trabajos de apoyo y bastante menos valoradas que los trabajos sustantivos.

Las estadísticas de instituciones policiales y los resultados de estudios de género realizados en algunas de ellas comprueban que la gerencia de personal se fundamenta más en el género de las personas que en criterios técnicos como nivel educativo, antigüedad, calidad del desempeño, entre otros. Las diferencias en estos aspectos (que, de existir, suelen ser a favor de las mujeres en la mayoría de los casos) no logran explicar las encontradas en la ubicación laboral de un personal que recibe la "misma formación policial", según lo reconocen todos y todas. Es por ello que se califican como desigualdades de género ya que surgen, fundamentalmente, del simple hecho de ser hombre o mujer.

Las instituciones policiales de Centroamérica y Caribe reproducen, a lo interno, desigualdades e inequidades de género, como resultado de su pertenencia a sociedades de fuerte *cultura patriarcal*.

Tres hechos mostrados en cifras lo evidencian:

- ***Desigualdades de acceso hombre-mujer*** a las instituciones policiales. Con la excepción de Nicaragua, el resto de instituciones policiales no llegan a contar con un 10 por ciento de personal femenino entre su personal policial total.
- ***Existe la tendencia que las mujeres que ingresan y permanecen en las instituciones, reproduzcan roles tradicionales.*** Hay una gran proporción de mujeres en actividades de apoyo: secretarías, oficinistas, servicios varios, y relativamente pocas en trabajo operativo policial. Estas labores son normalmente menos valoradas que las tradicionalmente masculinas.
- ***Las mujeres tienen menos acceso que los hombres a puestos de dirección y a los grados más altos.*** Por lo general, la participación de las mujeres en estos tipos de cargo es menor que en el personal total institucional o en el personal policial (con grado).

La gerencia de personal en las instituciones policiales, al igual que en cualquier otra institución, parece basarse más en el “criterio del género” (ser hombre o mujer), que en los criterios técnicos normalmente aceptados (nivel educativo, antigüedad, calidad del desempeño, entre otros).



# 2.2.

## Modernización policial y enfoque de género

### 2.2.1. Principales elementos de cambio de los procesos de modernización policial en la región centroamericana y del Caribe

Se dice que el mundo está experimentando un cambio de época que se caracteriza por una profundización de la democratización de las sociedades. Esto ha exigido que los conceptos de *modernización* sean asumidos, entre otras, por las instituciones públicas, incluyendo los cuerpos policiales. Las instituciones policiales de la región han puesto en marcha procesos de modernización que plantean enormes desafíos en todos los ámbitos. Algunos elementos relevantes de estos procesos de cambio son:

#### *Cambios de concepción en cuanto al rol y las funciones de las instituciones policiales en la sociedad, por ejemplo:*

- **Cambios en la doctrina y misión:** los cuerpos policiales dejan de ser instrumentos exclusivos para la estabilidad del Estado y se convierten en organismos cuya labor está orientada a la ciudadanía, proveedores de seguridad tanto a las personas, como a la sociedad y sus instituciones.
- **Cambios en sus relaciones con otros actores:** en este nuevo rol, su labor debe estar legitimada por el Estado y la sociedad civil. En la concepción actual, la resolución de los problemas es atendida con la formulación e implementación de políticas públicas, las que requieren coordinación, articulación y cooperación entre ministerios sectoriales, así como concertación entre la sociedad civil y Estado. Estas nuevas relaciones de cooperación entre los distintos actores sociales son condiciones básicas para lograr la eficiencia y eficacia de las políticas públicas.
- **Cambios en sus relaciones de servicio con la ciudadanía:** esta relación tiende a democratizarse. Los servicios policiales deben responder a las demandas de seguridad de la sociedad, para lo cual, las instituciones tienen que estar "abiertas" tanto a esas demandas, que no son homogéneas o las mismas para todos y todas las ciudadanas, como a la opinión pública.
- **Cambios en las estrategias de trabajo:** las instituciones policiales dejan de ser cuerpos predominantemente represivos, para actuar en conjunto con

otras organizaciones del Estado y la sociedad civil, en la prevención del delito.

- **Cambios en su desempeño operativo:** el servicio a la ciudadanía en una organización social democrática supone una fuerte observancia de estándares de respeto a los derechos humanos y sujeción a la institucionalidad (estado de derecho).

*Cambios organizativos/funcionales en las instituciones policiales. Orientados al mejoramiento y/o fortalecimiento gerencial de las instituciones mediante, por ejemplo:*

- La implementación de procesos y mecanismos efectivos de planificación, monitoreo y evaluación.
- La formalización de normas y procedimientos.
- La focalización cada vez mayor en la eficiencia y calidad en la prestación de servicios a la ciudadanía. Esto implica la creación de mecanismos de verificación de la eficiencia y calidad de servicios.
- La modernización de los sistemas de registro y el desarrollo de estadísticas.
- La institucionalización, incluyendo la despolitización partidaria. Vale decir, que la vida de la institución depende más de su sistema interno que de sus líderes, reduciendo así la vulnerabilidad de los organismos policiales frente a los cambios de gobierno.

*Cambios en el perfil profesional de la actuación policial, lo que supone la profesionalización del personal para una mejor actuación, promoviendo, por ejemplo:*

- El mejor manejo y la actualización de conocimientos sobre las técnicas y tecnologías necesarias para encarar los desafíos de la actuación policial.
- Una profesionalización acorde con los patrones de riesgo detectados y las demandas específicas de actuación policial.

## 2.2.2. Aportes del enfoque de género a los procesos de modernización policial

---

En el contexto de la modernización policial, el enfoque de género surge como una herramienta necesaria y hasta imprescindible para posibilitar el logro, la calidad y la efectividad de los cambios buscados. Algunos de sus aportes principales son:

*Posibilita un accionar institucional efectivamente orientado hacia y focalizado en la ciudadanía y sus demandas, sin exclusiones.*

Si se quiere avanzar hacia una institucionalidad centrada en la demanda, y efectivamente orientada hacia la ciudadanía, hay que tener en cuenta que las demandas de seguridad no son iguales para todas las personas (dependen de diversos factores, tales como diferencias de género, etnia, edad, estrato social y ubicación territorial). El problema de la inseguridad ciudadana, que aparece en las encuestas como el más grave que enfrenta la ciudadanía en los últimos tiempos, tiene afectaciones y modalidades diferentes para mujeres y hombres.

El *enfoque de género* le permite a las instituciones policiales asegurar una actuación policial que responde adecuadamente a las demandas específicas de seguridad ciudadana de mujeres y hombres. Por ejemplo:

- Su aplicación en los sistemas de información policial (en la identificación de la información necesaria; en la recolección y procesamiento de esta información; y en el análisis e interpretación de la misma) permite captar las características específicas de la problemática de seguridad (dimensiones, factores y patrones de riesgo, perfil de las personas transgresoras y víctimas) que afecta a mujeres y hombres. De esta forma, las estrategias de prevención y atención que se definan aseguran la protección adecuada para cada grupo humano y el respeto y defensa efectiva de sus derechos fundamentales.
- Su aplicación en la definición e implementación de estrategias en materia de seguridad ciudadana permite a las instituciones policiales tomar en cuenta las demandas específicas de seguridad provenientes de las mujeres. Los estudios realizados indican que:
  - En el espacio público, las mujeres son usualmente víctimas de algunos delitos que atentan contra su seguridad, integridad y libertad personal, por ejemplo, delitos sexuales o delitos contra el patrimonio. Esta realidad con frecuencia se invisibiliza debido a que la información policial se centra en la persona infractora y no en la víctima. Por otro lado, al no considerarse la diferencia por sexo de las víctimas, el riesgo asociado al género no es valorado ni enfrentado.
  - En el espacio privado, el espacio familiar es un lugar que entraña mucho riesgo para las mujeres. Se considera que en América Latina, 3 a 5 de cada 10 mujeres son víctimas de violencia física en su propio hogar. Sin embargo, esta dimensión de la violencia suele ser tratada como problema personal y no social, presentando altísimas tasas de impunidad. Sin embargo, no es por casualidad que muchas mujeres identifican la violencia de que son víctimas en sus propios hogares, como una de las peores formas de violencia.

## *Contribuye al logro de mejores y mayores niveles de eficiencia institucional*

La aplicación del enfoque de género permite incrementar la eficiencia institucional en dos ámbitos:

- **En el accionar policial:** al asegurar un conocimiento adecuado de la realidad a atender, contribuye a un uso más racional de los recursos disponibles. Los recursos son asignados en función de la importancia y gravedad real de los problemas de seguridad que afectan a los diferentes grupos poblacionales.
- **En el funcionamiento interno:** al aplicar el enfoque de género en la gerencia de recursos humanos se posibilita la eliminación de las barreras de género que impiden el desarrollo y aprovechamiento de todo el potencial humano con que cuentan las instituciones.

## *Promueve cambios personales que redundan en beneficios para la calidad de vida de mujeres y hombres*

El *enfoque de género* aplicado en ámbitos institucionales puede facilitar el crecimiento personal de hombres y mujeres, el fortalecimiento de su integridad. El trabajo institucional de género, si es genuino, no debe restringirse a los aspectos relativos a la vida pública institucional, tales como su aplicación a los servicios y al tratamiento equitativo hombre-mujer dentro de la institución.

Los hombres suelen creer, en forma equivocada, que el *enfoque de género* está hecho por y para mujeres. En realidad, cada vez más, es defendido y promovido por hombres y se convierte en una causa común de hombres y mujeres. Esta visión es posible porque los hombres no sólo van comprendiendo la justicia del enfoque de género, sino que van entendiendo que también ellos ganan en calidad de vida. Si el *enfoque de género* llega a los aspectos de la vida personal de los hombres y mujeres, permite hacer visibles y tomar conciencia sobre estos aspectos.

Los cambios promovidos por el *enfoque de género*, aplicado a la vida pública y privada, no están orientados a que los hombres pierdan el poder y las mujeres lo ganen. Se trata de la construcción de una nueva relación *compartida* del poder. Se trata de tomar decisiones que beneficien a todos y todas, tanto en el ámbito público como en el privado. Se trata de reconstruir la feminidad y masculinidad, para que hombres y mujeres puedan ser más libres, menos sujetos a prejuicios y ataduras de género. Una nueva forma de masculinidad y feminidad hace la vida más sana, más plena, menos tensionada; y permite que cada cual desarrolle su potencial humano con más facilidad.

## resumen

- *La modernización de las instituciones, públicas y privadas, responde a un cambio de época.* La democratización de las sociedades exige nuevo sentido a las instituciones públicas, entre éstas a las instituciones policiales.
- *La modernización de las instituciones policiales* supone cambios de concepción de la misión y las funciones institucionales, y cambios estructurales y funcionales, en búsqueda de una mayor eficiencia, efectividad y profesionalización en la actuación policial.
- *El enfoque de género es necesario e imprescindible para la modernización institucional porque...* contribuye al logro de mayores y mejores niveles de eficiencia y efectividad institucionales al crear la capacidad para considerar las diferencias de género en la demanda de servicios policiales; permitir el desarrollo y aprovechamiento de capacidades de mujeres y hombres policías; fortalecer la corrección de las decisiones y la calidad de la respuesta a las demandas de seguridad ciudadana de mujeres y hombres.
- *Si el enfoque de género es genuino* en las instituciones, toca el ámbito privado de los/as policías, facilitando su crecimiento como personas y mejorando su calidad de vida, lo que también redundaría en beneficio para la institución. Este trabajo no es un juego en el que unos pierden para que otros ganen, es un juego en el que todos y todas tienen algo que ganar.

## 2.3.

### Principales avances y aprendizajes en la incorporación del enfoque de género a la modernización policial en Centroamérica y el Caribe

El convencimiento sobre la justeza del enfoque de género y su relevancia para el éxito de los procesos de modernización policial, llevó a la Policía Nacional de Nicaragua<sup>7</sup> a plantear el tema en el seno de la Comisión de Jefes/as de Policía de Centroamérica y el Caribe. Producto de esta iniciativa, se realizó el I Encuentro de Mujeres Policías de Alto Rango de Centroamérica y el Caribe y, posteriormente, la Comisión aprobó las resoluciones de dicho Encuentro, el *enfoque de género* se convierte así en uno de los temas del trabajo regional de la Comisión. Desde entonces, las diferentes instituciones policiales, cuyos jefes/as conforman la Comisión, comenzaron a realizar diversas acciones orientadas a la incorporación del *enfoque de género* en sus procesos de modernización.

#### 2.3.1. Principales avances<sup>8</sup>

A pesar de que el trabajo es relativamente reciente y con desarrollo heterogéneo, esta dinámica regional que promueve la interacción y el intercambio entre las instituciones policiales ha contribuido efectivamente a que ya existan avances en la institucionalización del enfoque de género en las instituciones policiales de la región lo que, a su vez, prueba la utilidad y efectividad de un trabajo colectivo en la promoción de cambios institucionales.

Entre los *principales resultados* logrados a la fecha se pueden enumerar los siguientes:

---

7 En la región, la Policía Nacional de Nicaragua es pionera en el trabajo institucional de género, habiendo iniciado sus acciones en los primeros años de la década de los noventa.

8 Para una información más detallada sobre los avances en la incorporación del enfoque de género en las instituciones policiales de la región, ver "Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género", Tomo II, Proyecto de Promoción de Políticas de Género-GTZ, Managua, Nicaragua, 2003. También pueden revisarse los informes presentados en el IV Encuentro de Mujeres Policías de Alto Rango de Centroamérica y el Caribe.

*Se han creado y/o fortalecido las condiciones organizativas para el desarrollo del trabajo institucional de género, a nivel regional y en cada institución policial participante.*

A nivel regional:

- Creación de la **Comisión de Coordinación Regional de Género** como instancia responsable de dar seguimiento al trabajo de género a nivel regional e integrada por delegadas oficialmente designadas por cada institución policial. En abril de 2003, la Comisión de Jefes/as de Policía de Centroamérica y el Caribe convirtió esta Comisión en el *Consejo de Coordinación Regional de Género*.
- Realización periódica de **Encuentros de Mujeres Policías de Alto Rango de Centroamérica y el Caribe**. A la fecha, se han realizado ya cuatro de estos encuentros. En estos eventos, las delegadas de las diferentes instituciones policiales se capacitan, intercambian experiencias, coordinan acciones regionales, toman acuerdos para el avance del trabajo de género en sus instituciones. Además, ellos se han convertido en elemento propulsor del trabajo de género en los cuerpos policiales.
- **El trabajo de género forma parte de la agenda de las reuniones anuales ordinarias de la Comisión de Jefes/as de Policía de Centroamérica y el Caribe**. Las resoluciones de los Encuentros de Mujeres Policías son aprobadas por la Comisión y se le da seguimiento a su cumplimiento.
- El **Sistema de Estadísticas Policiales de Centroamérica y el Caribe (SEPOL-CAC)** ha iniciado la recopilación de información con enfoque de género.

A nivel nacional:

- Creación y/o fortalecimiento de **mecanismos institucionales para el trabajo de género** e integración a los mismos de funcionarios/as de alto rango y/o nivel jerárquico de las instituciones. Por ejemplo, la Policía Nacional de Panamá creó y definió funciones de la Comisión para la Promoción de Políticas de Género en la institución, incluyó en su Plan Estratégico 2000-2005 el establecimiento de la Comisión Institucional de Política de Género que gestionará la inclusión del enfoque de género como eje transversal, y creó el Consejo de Género. Por su parte, la Policía Nacional Civil de Guatemala, además de la oficina central, cuenta con dos oficinas de equidad de género descentralizadas. En República Dominicana, Honduras, Panamá, Belice y Nicaragua se han creado oficinas y equipos de coordinación, consejos consultivos y consejos asesores para atender el trabajo institucional de género.
- Incorporación del **enfoque de género en la oferta formativa policial**. Los diferentes centros de formación y capacitación policial de la región han incorporado en los contenidos de la formación policial, y en los planes de capacitación para el personal activo, temáticas de género, principalmente vinculadas a la violencia intrafamiliar y sexual.

- Iniciativas para la **atención y consideración de la realidad familiar de las y los policías**. Por ejemplo, la Policía Nacional de Panamá se ha planteado el desarrollo de un nuevo enfoque, con la creación de una Dirección de Bienestar Laboral, para atender al policía hombre o mujer y a su familia, en coordinación con la Fundación de Bienestar Policial u otras organizaciones gubernamentales o civiles. La Policía Nacional Preventiva de Honduras procura que el personal femenino con hijos/as sea asignado en o cerca de su lugar de residencia.
- Ha habido esfuerzos para incorporar el **enfoque de género en el marco jurídico/normativo y/o el estratégico institucional**. Por ejemplo, el Senado de la República Dominicana aprobó, en primera lectura, el Proyecto de Reforma de la Policía Nacional en el que se establece el uso de lenguaje no sexista en sus documentos rectores y que el 25 por ciento del ingreso a dicha institución debe ser mujeres. La Reforma de la Ley Orgánica de Policía de Honduras contempla el enfoque de género como eje transversal en las cinco direcciones que conforman la Secretaría de Seguridad, y el Plan Estratégico de Seguridad Ciudadana contempla fortalecer y consolidar el sistema de coordinación interinstitucional e intersectorial para la implementación del *enfoque de género*. La Policía Nacional de Nicaragua, en su Programa de Modernización, definió el *enfoque de género* como un eje transversal de su estrategia y como un componente específico. En el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional Civil de Guatemala se incorporó, como falta grave, el acoso sexual y hostigamiento laboral.
- También ha habido esfuerzos para el **mejoramiento de la respuesta institucional, especialmente, al problema de la violencia intrafamiliar y sexual**. En la Policía de Panamá y en la de República Dominicana se han implementado acciones para mejorar la calidad del servicio que brindan a las víctimas de violencia intrafamiliar y sexual. En Panamá se plantea incorporar en el sistema de información, de forma diferenciada, los datos referidos a este servicio. En Honduras elaboraron un Anteproyecto de creación de la División de Protección de la Familia para la atención especializada a la mujer víctima de violencia y al menor infractor o en riesgo social que se encuentra actualmente en estudio para su aprobación.

### *Creación y/o fortalecimiento del conocimiento sobre la realidad genérica de las instituciones policiales.*

- Entre 2000 y 2002 se realizaron **diagnósticos institucionales de género** en la Policía Nacional Civil de El Salvador, la Policía Nacional Preventiva de Honduras, la Policía Nacional de Panamá y la Policía Nacional Civil de Guatemala. Dichos diagnósticos permitieron un mejor conocimiento sobre las desigualdades de género existentes a lo interno, la vigencia de estereotipos o esquemas sociales de género y la existencia de prácticas o políticas institucionales que favorecen estas desigualdades. Además, aportaron elementos para definir las estrategias y contenido del trabajo institucional de género.



### *Establecimiento y/o fortalecimiento de relaciones con otros actores que trabajan el tema de género.*

- Prácticamente todas las instituciones policiales de la región han establecido o fortalecido relaciones de coordinación con diversos organismos gubernamentales y de la sociedad civil y con organismos de cooperación, en el ámbito de su trabajo institucional de género. Estas relaciones les han permitido a las instituciones policiales la realización de diversas acciones de capacitación e intercambio para su personal y, en ocasiones, acciones de fortalecimiento interno para atención de demandas diferenciadas de seguridad ciudadana.
- No menos importante es que estas relaciones también han **fortalecido la proyección externa de las instituciones** favoreciendo la participación destacada de algunas instituciones policiales como actores importantes en la elaboración de políticas públicas vinculadas al logro de la equidad de género (tal es el caso de la Policía Nacional Preventiva de Honduras y su destacada participación en la elaboración de la "Política Nacional de la Mujer: Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 2002-2007").

### 2.3.2. Principales aprendizajes

---

Las experiencias de incorporación del *enfoque de género* en los procesos de modernización de cuerpos policiales de Centroamérica y el Caribe, van produciendo algunas lecciones importantes para el desarrollo del trabajo institucional de género.

#### *Acciones y cambios necesarios*

Algunas acciones o cambios son necesarios para que los procesos de incorporación del *enfoque de género* sean eficaces:

#### **Cambios de normativas y aspectos doctrinarios.**

- Revisar y modificar los códigos de ética y doctrina policial desde una perspectiva de género.
- Incorporar medidas y normas institucionales para hacer efectiva la igualdad de oportunidades de las mujeres policías (igualdad en el ingreso, el acceso a capacitación, cargos de dirección y promociones y a diferentes áreas de actuación tradicionalmente masculinas).

#### **Cambios en el funcionamiento institucional.**

- Hacer accesible a las mujeres diferentes puestos de trabajo en todas las especialidades policiales.
- Desarrollar la planificación con enfoque de género: estrategias y acciones de prevención y de intervención ante la violencia y criminalidad, teniendo en

cuenta demandas específicas de hombres y mujeres. Para esto es necesario la incorporación del enfoque de género en el sistema de información.

### **Creación de estructuras institucionales para el seguimiento a la incorporación del enfoque de género en la institución o para la atención de problemas específicos de seguridad ciudadana.**

- Crear instancias de seguimiento en todos los niveles de la institución.
- Crear, consolidar y/o ampliar las instancias especializadas para la atención de la violencia contra las mujeres y la niñez (por ejemplo, las Comisarías de la Mujer y la Niñez).

### **Desarrollo de acciones de diagnóstico y capacitación con enfoque de género.**

- Identificar a lo interno los problemas relativos a la desigualdad de género. Para esto resulta esencial realizar diagnósticos institucionales con enfoque de género, de los cuales deben derivarse medidas específicas para el cambio institucional.
- Capacitar sobre el tema de género al personal activo y en formación, tanto a hombres como mujeres, pero con enfoques diferenciados.

### **Promoción de cambios en las manifestaciones invisibles de la cultura organizacional.**

- Desarrollar acciones de capacitación, cuyo enfoque se oriente hacia la adopción de nuevos valores y actitudes, a la modificación de las concepciones y estereotipos que determinan roles, valoraciones y oportunidades diferentes, con frecuencia desiguales, especialmente para las mujeres. Esto implica además un cambio en la vida personal, un análisis del género desde el ámbito privado de cada quien.

Todas estas acciones y cambios requieren ajustes a nivel del presupuesto y en diferentes ámbitos institucionales para poder desarrollarse con verdadero éxito.

## **2.3.3. Retos y dificultades**

---

Estas mismas experiencias han permitido identificar algunos retos y dificultades que se enfrentan en procesos de modernización con enfoque de género. Entre ellos resaltan los siguientes:

### ***Las resistencias al cambio y su manejo***

La incorporación del *enfoque de género* implica un cambio institucional, y todo cambio importante genera fuerzas contrarias, es lo que se denomina “resistencias al cambio”<sup>9</sup>. Estas resistencias operan tanto a nivel personal como a nivel

---

<sup>9</sup> Algunas de las ideas que aquí se expresan sobre las resistencias al cambio con enfoque de género han sido desarrolladas por Hermyda Soto y Ligia Gutiérrez en su ponencia: “Estrategias para los Procesos de Cambio Organizacional” al IV Encuentro de Mujeres Policías de Centroamérica y del Caribe”.

institucional. Habrá personas y estructuras de la institución de las que se pueden esperar conductas de oposición más abiertas y otras más sutiles e invisibles. Será mejor si son visibles ya que esto posibilita diseñar mejores estrategias de promoción de los cambios. Uno de los valores que puede tener un diagnóstico de la situación de género en una institución es develar las resistencias tanto abiertas como encubiertas.

Las resistencias no deben obviarse ni pretender aplastarlas. Son legítimas y hay que conocerlas, incluyendo las causas de las mismas, para establecer medidas y estrategias adecuadas para su superación; o aprovecharlas, si es el caso, para el mejoramiento mismo de los procesos de cambio.

Las resistencias pueden manifestarse de diversas maneras:

- Resistencia activa (conductas abiertas en contra de los cambios: las personas expresan verbalmente y argumentan sus posiciones).
- Resistencia pasiva (conductas no claras, sutiles, disimuladas: se aceptan formalmente las líneas de cambio, pero no se ejecutan, la "operación tortuga", hablar en los pasillos y en privado contra los cambios, pero no hacerlo en los espacios públicos).
- La indiferencia (no tomar posición, no darle importancia al asunto, considerar que es un capricho pasajero o una moda que va a pasar).
- La aceptación formal o aparente (sin convencimiento real, posición oportunista que pretende estar acorde con el consenso grupal, pero no hay una acción consecuente a favor de los cambios). Es una actitud muy perjudicial para la sostenibilidad de los cambios institucionales.

### *La cultura organizacional y la promoción del cambio*

Algunos rasgos de la "cultura" (la forma de pensar, hacer y actuar) de la institución pueden fomentar resistencias a los cambios que implica introducir el *enfoque de género* en las instituciones en general y, en particular, en los cuerpos policiales<sup>10</sup>. Por ello, es esencial conocer lo mejor posible la cultura organizacional, los valores y actitudes sobre los que se fundamenta tanto el comportamiento colectivo institucional como el comportamiento individual de cada integrante de su personal. Algunos elementos problemáticos identificados son:

- El **falso concepto de igualdad hombre-mujer existente** aún en la subjetividad individual y colectiva. Se entiende por "igualdad" que hombres y mujeres son iguales y deben ser tratados de la misma forma. Las mujeres deben "igualarse" a los hombres en el ámbito laboral, "ascender" a la condición masculina. Lamentablemente, esta posición está muy difundida entre hombres y a veces hasta en mujeres que se consideran comprometidas con el *enfoque de*

---

<sup>10</sup> Algunas de estas ideas se han extraído de Cabrera M., Pineda G. y Taleno C: "Diagnóstico sobre factores que favorecen y obstaculizan la participación de las mujeres en la Policía Nacional" Nicaragua, Policía Nacional, Proyecto de Promoción de Políticas de Género GTZ, 1997.

*género*. Se expresa claramente cuando se dice: “aquí no hay hombres ni mujeres, hay policías”, aunque en la realidad lo que hay es policías hombres y policías mujeres, que no tienen ni requieren las mismas condiciones para ejercer apropiadamente sus labores.

- Un aspecto ligado a lo anterior, que no se entiende siempre claramente, es que **la igualdad de oportunidades hombre-mujer debe construirse teniendo en cuenta las condiciones y características particulares de mujeres y hombres**. Hombres y mujeres pueden tener familias bajo su responsabilidad, pero lo más común es que esta responsabilidad recaiga con más fuerza sobre las mujeres lo que determina una vivencia laboral muy distinta para ellas. Por esta razón, a la hora de dar oportunidades hay que tener en cuenta este factor, asegurando las condiciones para que dicha oportunidad pueda ser efectivamente aprovechada. Por ejemplo, cuando se va a promover en cargos a las mujeres será más efectivo si se les ofrecen en lugares en los que no tengan que alejarse de su familia o si se facilitan las condiciones para su traslado familiar.
- Las instituciones policiales, por ser muy jerarquizadas, generan **rivalidades y competencias entre mujeres**. No existe identidad grupal de las mujeres policías. Lograr acuerparse, unirse, apoyarse mutuamente, solidarizarse entre sí es necesario para una acción exitosa en la superación de las desventajas que afectan a las mujeres policías.
- Prevalencia de una cultura patriarcal (léase también machista) que marca la **creencia en la inferioridad de las mujeres**. A los ojos de los hombres esto justifica el rechazo a la subordinación a la autoridad femenina, el no reconocimiento de los méritos de las mujeres, aunque ellas puedan asumir puestos policiales diversos y sean tan eficaces como los hombres en su desempeño. Estos son los hombres que cuando promueven a las mujeres dicen en voz baja: “vamos a ver si aguanta”, “le doy un par de semanas en el cargo” y que, a la vez, harán todo lo posible para que su “profecía” se cumpla.
- **Temores** de algunos hombres ante la apertura de espacios de las mujeres y ante la competitividad de ellas, de verse desplazados de sus labores o de sus poderes. Temores de algunas mujeres de asumir una nueva identidad institucional, que implica una revisión interna y asumir nuevos retos personales.
- **Ausencia en la cultura organizacional de elementos conceptuales y prácticos modernos de género**. La falta de estos elementos teóricos y prácticos dificultan establecer líneas adecuadas de acción. En muchos casos hace que se confunda el enfoque de género con las posiciones feministas excluyentes superadas hace décadas.
- **Ausencia o reducido número de mujeres en la oficialidad y en los espacios de toma de decisión** de alto nivel. Esto no facilita la formación de una “masa crítica” para integrar el trabajo de género en el marco de los procesos y estrategias de modernización y desarrollo institucional.

No considerar apropiadamente la cultura organizacional lleva con frecuencia a *errores en las estrategias del trabajo de género*. Por ejemplo:

- Orientar la incorporación del *enfoque de género* como una **causa confrontativa hombre-mujer**, y no como un proceso que busca beneficiar al conjunto del personal y a la institución. Este error despierta y profundiza resistencias subjetivas en los hombres y hasta en las mismas mujeres.
- **Limitar el trabajo de incorporación** del *enfoque de género* a temas como el de la violencia intrafamiliar, dejando de lado todos los requerimientos de cambio institucional a nivel interno. En general, la reducción del tema de género a un asunto que concierne únicamente a las mujeres es negativa. Este tipo de trabajo debe incluir líneas de acción que beneficien a todo el personal, mujeres y hombres, y a la institución misma, así como a la ciudadanía a la que ésta sirve.

### 2.3.4. La experiencia de la Policía Nacional de Nicaragua

Diez años de trabajo en el mejoramiento de la capacidad de respuesta a la problemática de la violencia intrafamiliar y sexual que sufren mujeres, niñas y niños, y siete años en la construcción de una institución que hace de la equidad entre los géneros uno de sus valores o principios internos, han producido cambios importantes en la Policía Nacional de Nicaragua (ver siguiente tabla).

Este proceso de cambio institucional se inicia y desarrolla en un contexto nacional adverso: Nicaragua es el país más pobre de Centroamérica, su proceso de democratización es aún muy incipiente, enfrenta niveles crecientes de actividad delictiva, aplica una política de reducción del gasto público que afecta fuertemente la disponibilidad presupuestaria de la institución policial y reduce el tamaño de su fuerza.

No obstante, algunos factores originados en este mismo contexto nacional y otros del contexto internacional han favorecido este proceso. Entre dichos factores resaltan los siguientes:

- Hay un cambio socio-político brusco en el país. La nueva organización social descentralizó relativamente la institución policial, la que se vio obligada a redefinir su identidad en la década de los 90. Las nuevas condiciones exigían la profesionalización y desideologización de la Policía, así como replantearse temas ineludibles en la construcción de una democracia como la equidad de género.
- Existe un movimiento de mujeres en auge, bien entronizado en la sociedad civil, con un pensamiento teórico en desarrollo y acciones beligerantes en la sociedad que demanda respuestas del Estado.
- El avance a nivel internacional en el abordaje de la problemática de género determina la existencia de iniciativas de cooperación internacional que incluyen el trabajo con el *enfoque de género*.

Tabla 21

## APLICACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA POLICÍA NACIONAL DE NICARAGUA

LÍNEA DE CAMBIO	CAMBIOS LOGRADOS (A DICIEMBRE DE 2002)
Incorporación del enfoque de género en la gerencia de personal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento de la proporción de personal femenino, de 19.5 por ciento en 1997 a 26 por ciento en 2002.</li> <li>• Aumento de la proporción del personal femenino en cargos de dirección, del 14 por ciento en 1998 a más de 22 en 2002.</li> <li>• Incremento de la proporción de personal femenino en cargos operativos, de menos de un 8 por ciento en 1998 a un 15 por ciento en 2002.</li> <li>• La política de promoción de personal femenino se ha convertido en parte normal del funcionamiento institucional.</li> </ul>
Incorporación del enfoque de género en el sistema de formación/ capacitación policial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un módulo educativo sobre Violencia de Género y Seguridad Ciudadana incorporado en todos los sub-sistemas y niveles existentes desde 1997-1998. La Academia de Policía Walter Mendoza cuenta con personal docente entrenado y con monitores/as para reproducir el contenido del módulo en las propias unidades territoriales de la Policía Nacional.</li> <li>• Más de 2,600 policías han egresado de la Academia desde la incorporación del módulo y aproximadamente 1,000 policía hombres y mujeres han sido capacitados en temáticas relacionadas con la equidad de género.</li> <li>• Aumento del número de policías mujeres egresadas de los cursos de ascenso, de 35 en 1998 a 184 en 2002.</li> <li>• Aumento del número de mujeres formadas como policías, de 44 en 1997 a 148 en 2002.</li> </ul>
Incorporación del enfoque de género a los documentos normativos globales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El enfoque de género es uno de los principios contemplados en la Doctrina Policial.</li> <li>• Además está incorporado en el Reglamento de Ética.</li> </ul>
Incorporación del enfoque de género como eje transversal de políticas institucionales	<p>El enfoque de género está incorporado en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Política de Información.</li> <li>• La Política de la Relación Policía-Comunidad.</li> <li>• La Política de Personal.</li> </ul>
.../...	

.../...

Incorporación del enfoque de género a sistemas de gestión

El enfoque de género está incorporado en:

- El Sistema de Planificación Estratégica y Operativa.
- El Sistema de Información.

Atención especializada a la violencia intrafamiliar y sexual

- Aumento del número de Comisarías de la Mujer y la Niñez (CMN) en operación, de 1 en 1991 con personal especializado a 18 en 2003.
- Personal especializado en las unidades que no cuentan con CMN.
- Se cuenta con un Manual de Procedimientos policiales en casos de violencia intrafamiliar y sexual.
- Aplicación de un modelo de atención intersectorial, multidisciplinario y territorial con enfoque integral que busca el restablecimiento personal de las personas afectadas y con ello la disminución de los índices de violencia y de reincidencia.

- **La modernización ha favorecido** la integración regional de las instituciones policiales y la integración a su vez también ha influido en sus procesos de modernización así como la incorporación del *enfoque de género* en los mismos.
- **Hay avances importantes** en las instituciones policiales de la región en la incorporación del enfoque de género en sus procesos de modernización y lecciones que se derivan de su propia experiencia de trabajo:
  - Como en cualquier otro cambio institucional, pero en especial en el caso de género, surgen resistencias que deben ser reconocidas como legítimas y manejadas en beneficio del proceso de cambio.
  - La cultura organizacional debe ser bien conocida y tomada en cuenta para la definición de las estrategias de trabajo si se quiere asegurar el éxito.
  - Para lograr una modernización con enfoque de género algunas acciones y cambios organizacionales son necesarios:
    - Cambios de normas y doctrinas policiales.
    - Cambios funcionales.
    - Creación de nuevas estructuras.
    - Creación de conocimiento y diseminación del mismo.
    - Cambios en las percepciones, valores, actitudes y estereotipos de género.
- **La experiencia de la Policía Nacional de Nicaragua** prueba que aún en condiciones difíciles es posible desarrollar con éxito un proceso de cambio institucional hacia la equidad de género.

## BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

POLICÍA NACIONAL DE NICARAGUA, PROYECTO DE PROMOCIÓN DE POLÍTICAS DE GÉNERO/GTZ (1999), *Violencia de Género y Seguridad Ciudadana. Módulo de Capacitación*, Managua, Proyecto de Promoción de Políticas de Género/GTZ.

PROYECTO DE PROMOCIÓN DE POLÍTICAS DE GÉNERO/GTZ (2004), *La construcción de instituciones públicas "género-sensibles": El caso de la Policía Nacional de Nicaragua*, Managua, Proyecto de Promoción de Políticas de Género/GTZ.

UCRESEP, DIGEFUP, PROYECTO SERVICIO CIVIL, PROYECTO PROMOCIÓN DE POLÍTICAS DE GÉNERO/GTZ (2002), *Gerencia de Recursos Humanos y Equidad de Género en la Administración Pública*, Managua, Proyecto de Promoción de Políticas de Género/GTZ.

VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, UCRESEP y PROYECTO DE PROMOCIÓN DE POLÍTICAS DE GÉNERO/GTZ (2001), *Hacia una Gerencia Pública de Calidad: el Enfoque de Género en la Evaluación de los Servicios*, Vol. I y II, Managua, Proyecto de Promoción de Políticas de Género/GTZ.



# Unidad 3

## Género y seguridad ciudadana: violencia de género

Partiendo de los nuevos conceptos de seguridad, en esta unidad estudiaremos cómo la problemática de seguridad que afecta a la ciudadanía presenta diferencias importantes, según se trate de mujeres o de hombres, así como en la atención a la población según se trate de mujeres o de hombres. Diferencias que deben ser conocidas y atendidas por las instituciones policiales para asegurar el mejor cumplimiento de su misión y mandatos institucionales.

### 3.1.

## Seguridad ciudadana

### 3.1.1 Conceptos relacionados a la seguridad ciudadana

La *seguridad* es un derecho fundamental de las personas, cuyo ejercicio y disfrute requiere de la participación activa de las instancias públicas y de la sociedad civil. Podemos definir la *seguridad* como:

*El derecho fundamental de las personas a vivir sin temor respecto a su integridad personal y la de sus bienes.*

En la actualidad se reconoce que la falta de *seguridad*, a nivel de una sociedad en su conjunto, afecta su estabilidad y limita el éxito de los esfuerzos de desarrollo.

*La seguridad humana es la seguridad que se construye a partir del fortalecimiento de las instituciones democráticas y del Estado de Derecho, proporcionando al individuo condiciones adecuadas para su desarrollo personal, familiar y social.*

El abordaje de la *seguridad* ha sufrido variaciones importantes en los últimos años. Como hemos dicho ya, parte de los esfuerzos de modernización de las

Tabla 22 **PRINCIPALES ENFOQUES DE SEGURIDAD CIUDADANA**

ENFOQUE TRADICIONAL	ENFOQUE MODERNO
Concepto de orden y seguridad pública.	Concepto de seguridad ciudadana-humana.
La seguridad concebida como solución militar a problemas sociales.	La seguridad pensada como derecho fundamental: seguridad humana.
La seguridad concebida como parte de una estrategia de defensa nacional.	La seguridad entendida como resultado de la cooperación entre la sociedad civil y el Estado.
La seguridad pensada como respuesta ante las amenazas del entorno.	La seguridad como una necesidad presente y futura: seguridad preventiva.
La seguridad pensada como seguridad del Estado y no como derecho ciudadano.	La seguridad para toda la ciudadanía, cualquiera sea el espacio en el que los riesgos y daños se produzcan.

instituciones policiales de la región han sido dedicados a responder mejor al nuevo enfoque sobre la *seguridad*. La siguiente tabla presenta las principales diferencias entre el enfoque tradicional y el moderno o actual sobre la seguridad.

El enfoque tradicional supone, implícitamente, que el Estado, un partido político o la causa de un grupo social, está por encima de todo y, por lo tanto, la defensa del *orden establecido* puede estar por encima de las personas y sus derechos. Los intereses “globales” predominan sobre los individuales y en nombre de ellos se hace factible la violación de derechos humanos individuales y hasta la pérdida de la vida misma. Según la práctica de este enfoque, la “razón de Estado” está por encima de las personas.

El enfoque moderno obedece a una organización social democrática que pone al ser humano en el centro, a la ciudadanía como eje de la nación. El Estado es un medio, no un fin en sí mismo. Sólo los seres humanos, su calidad de vida, su seguridad, su felicidad, son fines en sí mismos.

En el espíritu de la seguridad humana ha surgido un nuevo concepto: la *seguridad democrática* que incluye la seguridad ciudadana, pero es más que ésta. En este concepto, se reconoce la existencia de otras amenazas a la tranquilidad y seguridad de las personas: riesgos de pérdida de empleo, de pérdida de ahorros bancarios, de una desestabilización socioeconómica, de no poder hacer frente a una enfermedad por precariedad de los sistemas de salud públicos, de no poder garantizar un futuro digno a los/as hijos/as por incapacidad

de mantenerlos/as en el sistema educacional, de guerras nacionales e internacionales, de pérdida ante una catástrofe natural, ante burocracias ineficientes, de no poder participar de una u otra forma en la sociedad y sus destinos, etcétera. Es un concepto más amplio y complejo que acepta la diversidad de aspectos en la inseguridad ciudadana y social. La idea es que todo factor que desestabilice las democracias en auge en nuestra región, es factor de inseguridad individual y social en general.

La región centroamericana ha asumido este último concepto de seguridad como lo refleja el **Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica**, firmado por todos los gobiernos de la región en diciembre de 1995. Dada la importancia de este instrumento para las sociedades y, específicamente, para las instituciones policiales de la región, presentamos a continuación algunos de sus planteamientos extraídos del prólogo del Tratado:

*“La **seguridad ciudadana** es el clamor que emana de la población y uno de los postulados políticos que plantean y buscan concretar los gobiernos frente a la inseguridad que, en sus diferentes manifestaciones, puede agobiar al hombre y la mujer, cualquiera que sea su condición económica o social.*

*La **inseguridad** tiene como característica esencial, la de exponer constantemente a diversidad de peligros que afectan o pueden afectar a la persona humana y a sus bienes, creando la incertidumbre sobre lo que es y se tiene en el presente, y sobre lo que será y se podrá tener en el futuro.*

*Esa situación, a nivel de la sociedad en su conjunto, afecta negativamente la estabilidad y los esfuerzos de desarrollo nacional y regional.”*

El Tratado incluye tres grandes temas que se desarrollan en diversos artículos. Algunos planteamientos relevantes se recogen en la siguiente tabla:

Tabla 23 PRINCIPALES PLANTEAMIENTOS DEL TRATADO MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA	
Estado de derecho	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Irrestricto respeto de todos los derechos humanos en los Estados que conforman la región centroamericana.</li> <li>• Supremacía de la ley, seguridad jurídica y ejercicio de libertades ciudadanas.</li> <li>• La subordinación de las fuerzas armadas, de policía y de seguridad pública, a las autoridades civiles constitucionalmente establecidas.</li> </ul>
.../...	

.../...

Seguridad de las personas y sus bienes	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fortalecimiento y perfeccionamiento constante de las instituciones democráticas.</li><li>• El respeto a la dignidad esencial del ser humano, el mejoramiento de su calidad de vida y el desarrollo pleno de sus potencialidades, constituyen requisitos para la seguridad: la seguridad democrática es inseparable de la dimensión humana.</li><li>• La pobreza y la extrema pobreza son amenazas a la seguridad de los habitantes y la estabilidad democrática.</li><li>• Compromiso con la profesionalización y modernización permanente de los cuerpos de seguridad pública para propiciar la más amplia y eficaz lucha contra la actividad delictiva y la protección de los derechos consagrados en la legislación interna de cada país.</li></ul>
Seguridad regional	<ul style="list-style-type: none"><li>• Igualdad soberana de los Estados, respeto mutuo de las soberanías.</li><li>• Soluciones pacíficas a los conflictos.</li><li>• Prevención y solución conjunta a problemas comunes.</li><li>• La autodeterminación de Centroamérica, por la cual los Estados signatarios del presente Tratado definen su propia estrategia regional de desarrollo sostenible y de concertación internacional.</li></ul>

Fuente: Ideas extraídas de diferentes Artículos de los Títulos I, II y III del Tratado Marco de Seguridad Democrática para Centroamérica.

### 3.1.2 La seguridad ciudadana en Centroamérica y el Caribe

Los países de la región, con gobiernos electos democráticamente, comparten una o más de las situaciones y problemáticas siguientes:

- Están saliendo de una compleja situación político-militar que ha dejado graves secuelas.
- Enfrentan una situación de crisis económica y programas de ajuste estructural con enormes costos sociales.
- Ven incrementada la actividad delictiva, que además emplea nuevas modalidades y se ha sofisticado.

En la región centroamericana y del Caribe, la ciudadanía ve amenazada su tranquilidad y seguridad por diversas expresiones de violencia que irrespetan el derecho de hombres y de mujeres a la seguridad personal y de sus bienes, cualquiera sea su condición social. La delincuencia juvenil (en especial el problema de las pandillas o maras), la violencia rural (normalmente vinculada a los problemas militares y/o políticos de los años anteriores), la violencia urbana (delitos contra la propiedad y las personas) y la violencia intrafamiliar, constituyen problemas sociales permanentes, persistentes y de alta incidencia en la mayoría de los países. La región está considerada como la segunda más violenta del mundo. La tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes es normalmente utilizada como indicador para medir la violencia en los países. En la región la tasa promedio (50) es al menos 10 veces la tasa a nivel mundial (5). Vale la pena mencionar que una tasa de 10 homicidios por cada 100,000 habitantes se considera ya peligrosamente alta. Los países más afectados son El Salvador y Guatemala, cuyas tasas han llegado a alcanzar y hasta sobrepasar los 100 homicidios por cada 100,000 habitantes.

Además, se observa la existencia de un interés creciente de organizaciones transnacionales de delincuencia, por desarrollar acciones en Centroamérica y en el Caribe. Ese es el caso del tráfico de drogas, lavado de dinero, robo y tráfico de vehículos, tráfico de armas, trata de personas, tráfico de extranjeros indocumentados, entre otros. Algunos países de la región tienen especial vulnerabilidad a la acción de la delincuencia internacional organizada debido a su ubicación geográfica, la permeabilidad de las fronteras, la pobreza extrema, altos índices de desempleo (agravado por el hecho de que en algunos países gran parte de las personas desempleadas tienen experiencia militar) y el desmantelamiento de instalaciones militares que sirvieron antes como medios de contención. De hecho, Centroamérica y el Caribe es ya una ruta de tránsito del narcotráfico internacional lo que incrementa la incidencia del delito y su peligrosidad.

El peligro es mayor porque las organizaciones transnacionales de delincuencia tienen un enorme poder corruptor, lo que incide directamente en el debilitamiento de la institucionalidad democrática, y por ende, atenta contra la seguridad democrática. Las organizaciones de narcotraficantes tienen mucho poder económico y por ello, enorme capacidad de corrupción y violencia, constituyendo una seria amenaza para las nuevas democracias centroamericanas y del Caribe y para sus débiles instituciones, todavía poco articuladas a la sociedad civil.

Cada año ingresan al control policial personas que han delinquido por primera vez, gran parte de ellas por problemas ligados a la pobreza. Se cierne sobre los países de la región el riesgo de un sostenido y significativo incremento de la criminalidad, incluyendo los delitos ligados a la delincuencia internacional.

Esta situación ha generado un "clima" de inseguridad ciudadana. Encuestas en diversos países de la región indican que la mayor parte de la ciudadanía identifica como su principal preocupación la criminalidad y la violencia que afecta sus países.

Frente a este panorama, pese a la pobreza de los países centroamericanos y del Caribe, resulta incoherente que se produzca un decrecimiento en la disponibilidad de recursos y/o en la plantilla policial, mientras el delito registra un crecimiento y la población crece por año. El resultado obligado de esta dinámica es una reducción progresiva de la capacidad de atención y prevención policiales frente a las necesidades de seguridad ciudadana. En otras palabras, la inseguridad ciudadana puede ser cada vez mayor y los recursos para enfrentarla cada vez más escasos.

Preocupa también la existencia de leyes ineficaces y no acordes con la realidad contemporánea, situación que unida a preocupantes niveles de corrupción y falta de recursos, alimenta la sensación de indefensión e impunidad entre la ciudadanía.

Los problemas relativos a la seguridad han sido objeto de esfuerzos políticos al más alto nivel, orientados a sentar las bases de un nuevo Sistema Centroamericano de Seguridad Democrática, que se han concretado en la formulación del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, ya mencionado, el funcionamiento de la Comisión de Seguridad de Centroamérica y el desarrollo de diversas acciones conjuntas contra el crimen organizado.

Precisamente, la Comisión de Jefes y Jefas de Policía de Centroamérica y el Caribe tiene como propósito el de prevenir, reprimir y neutralizar la delincuencia internacional organizada alrededor del narcotráfico, robo y tráfico de vehículos, entre otros. Es decir, esta organización ha considerado como punto central de su agenda de trabajo la búsqueda de solución a los principales problemas comunes de seguridad en Centroamérica y el Caribe.

Además, la Comisión ha avanzado en reconocer las diferencias de género en la problemática de seguridad ciudadana que resultan relevantes para asegurar la efectividad del accionar policial tanto preventivo como correctivo. Numerosos estudios identifican diferencias de género importantes en esta área, a pesar de los límites que impone la falta de estadísticas desagregadas por sexo y de información suficiente sobre las personas transgresoras y las víctimas. La siguiente tabla muestra algunos ejemplos de estas diferencias de género.

Tabla 24

**ALGUNAS DIFERENCIAS EN LA PROBLEMÁTICA DE VIOLENCIA Y CRIMINALIDAD, SEGÚN SEA HOMBRE O MUJER**

<p>Homicidios</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La gran mayoría de perpetradores y víctimas de este tipo de delitos son hombres, especialmente jóvenes. Según un estudio realizado en 1999, en El Salvador la tasa de homicidios entre hombres de 15 a 34 años era de más de 220 por cada 100.000 habitantes frente 17.5 entre mujeres de la misma edad. En Guatemala, en 1996, la tasa de homicidios fue de casi 99, entre hombres de cualquier edad frente a menos de 18 entre mujeres.</li> <li>• La mayoría de los homicidios contra hombres suelen ser realizados en sitios públicos y por desconocidos, mientras que en el caso de la mujeres es en sus propios hogares y por sus propias parejas (en 1993, un estudio de la Organización Panamericana de la Salud realizado en Guatemala encontró que de un 45 a un 60 por ciento de los homicidios contra mujeres fueron realizados en sus propios hogares y la mayoría por sus propias parejas).</li> </ul>
<p>Violencia doméstica</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las víctimas mayoritarias son mujeres, niñas y niños mientras que los hombres (parejas, padres u otros familiares de las víctimas) constituyen la mayoría de los agresores. El Ministerio Público de Honduras reportó que un 88 por ciento de las denuncias de abusos por parte de parejas, durante 1999, fueron interpuestas por mujeres. Reportes policiales de 1996 en Comayagua, Honduras, muestran que el 16 por ciento de todos los crímenes reportados estaban relacionados con violencia contra las mujeres. Las Comisarías de la Mujer y la Niñez de la Policía Nacional de Nicaragua registraron en 2002 un 83 por ciento de denuncias presentadas por mujeres frente un 17 por ciento presentadas por hombres. Las estadísticas de la Policía Nacional Civil de El Salvador indican que un 92 por ciento de las víctimas de este tipo de violencia son mujeres, niñas, niños y personas de la tercera edad.</li> </ul>
<p>Delitos sexuales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las víctimas mayoritarias son las mujeres (de cualquier edad) y los agresores son, en abrumadora mayoría, hombres (con mucha frecuencia cercanos a la víctima, por lazos familiares, relaciones de amistad o de trabajo). Según datos entregados para la elaboración de este Módulo, en 2001, la Policía Nacional Civil de Guatemala reportó apenas 1 caso de estos delitos en contra de un hombre menor de 13 años. La Policía Nacional de Nicaragua reportó 2.7 por ciento de estos delitos en contra de hombres, la mayoría de los cuales eran menores de 18 años (en general, el abuso sexual es muchísimo más frecuente contra las niñas, mientras que el maltrato y abandono suele ser más frecuente entre los niños).</li> <li>• En el caso de Guatemala todas las personas detenidas por estos delitos fueron hombres y en el caso de Nicaragua más del 98 por ciento fueron también hombres. Las mujeres involucradas como transgresoras en este tipo de delitos suelen asumir roles de apoyo a la ejecución del delito.</li> </ul>

.../...

.../...

<p>Pandillas o "maras"</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• A pesar de la idea generalizada de que las maras son un fenómeno masculino, la realidad es que hay mujeres en ellas. Estudios indican que en Guatemala hay maras que tienen mujeres, incluso como líderes, y que mayoritariamente provienen de familias donde son víctimas de maltrato y violencia; en Nicaragua también hay maras femeninas; y en El Salvador, un 25 por ciento de sus miembros son mujeres.</li><li>• Hay evidencias de que las mujeres miembros de estas maras pueden ser objeto de explotación sexual por parte de sus mismos compañeros. La violación colectiva se ha detectado en Honduras como parte de los "ritos de iniciación" de las pandillas para sus "aspirantes" mujeres.</li></ul>
<p>Tráfico de drogas</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Este tipo de delitos en la región sigue siendo mayoritariamente masculino, pero la participación de mujeres como transgresoras está incrementando.</li><li>• En los países donde este tipo de delitos es más antiguo, las mujeres se incorporan en los "eslabones" más riesgosos y peor pagados de la cadena de "producción" del delito: participan como "mulas", en el tráfico al menudeo y la microcomercialización. Hay indicios de que esta situación se está construyendo en la región. Se explota su "lealtad" a los hombres con los que suelen estar vinculadas por lazos familiares o de pareja.</li></ul>

Fuentes diversas<sup>11</sup>

En este contexto, la misma Comisión de Jefes/as de Policía de Centroamérica y el Caribe ha estado trabajando la incorporación del *enfoque de género* en las instituciones policiales de la región, reconociendo las diferencias existentes entre mujeres y hombres en cuanto a sus problemas de seguridad ciudadana. Estas instituciones policiales están trabajando la *seguridad ciudadana con enfoque de género*, es decir, la *seguridad ciudadana entendida como un derecho de varones y mujeres, que requiere ser atendida de acuerdo a los riesgos, daños y desventajas específicas que cada grupo genérico enfrenta*.

11 a) BID (s.f.), *Situación de violencia en Centroamérica*, publicación en línea, disponible en Internet en: [http://www.iadb.org/etica/documentos/ar\\_sap\\_situa.pdf](http://www.iadb.org/etica/documentos/ar_sap_situa.pdf); b) MOSER, Caroline et al (s.f.), *Violence in the Central American Region: Towards and Integrated Framework for Violence Reduction*, publicación en línea, disponible en Internet en: [www.odl.org.uk/pppg/publications/working\\_papers/171.html](http://www.odl.org.uk/pppg/publications/working_papers/171.html); c) CORREIA, María y PENA, Valeria (2002), *Panorama de género en América Central* (s.l.), Banco Mundial; y d) informes de instituciones policiales para la elaboración de este módulo de capacitación.



- *Hoy se habla de nuevos conceptos de seguridad: seguridad humana o ciudadana y seguridad democrática*, consistentes con una organización social democrática que pone al ser humano en el centro de los intereses de la nación. Centroamérica ha asumido estos conceptos, como lo prueba el contenido del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.
- *La región centroamericana y del Caribe* ha enfrentado en los últimos años un crecimiento fuerte de la actividad delictiva y la violencia en general, y existe el riesgo de mayores incrementos y complejización de la misma en el futuro. Esta situación, en combinación con otros factores, ha generado una creciente sensación de indefensión entre la ciudadanía que demanda respuestas.
- *Se han desarrollado iniciativas* para enfrentar esta situación regional al más alto nivel político. Producto de ellas son, por ejemplo, la elaboración y firma del tratado ya mencionado, la creación de la Comisión de Jefes/as de Policía de Centroamérica y el Caribe, el establecimiento y operación de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.
- *La Comisión de Jefes/as de Policía de Centroamérica y el Caribe* ha realizado diversas acciones para contribuir a incrementar los niveles de seguridad ciudadana en la región. Pero además, ha promovido acciones para aplicar el enfoque de género en la atención a la seguridad ciudadana, es decir, para asegurar la promoción y defensa del derecho a la seguridad de mujeres y hombres, en función de los riesgos, daños y desventajas que afectan a cada grupo en particular.

## 3.2.

### Violencia de género: un problema de seguridad ciudadana

Violencia y poder son dos conceptos estrechamente relacionados. En realidad, toda *violencia es el uso de formas coercitivas o indebidas del poder*. Podemos decir que las desigualdades de poder abren el espacio para el ejercicio de la violencia. La violencia es un medio de poder personal y político. Un medio que, por acción u omisión, es utilizado para dañar, presionar, someter o forzar la voluntad de las personas en función de los intereses o motivaciones de la persona o instituciones que detentan poder.

La violencia y su uso es parte de la historia humana. La mayoría de las sociedades han aceptado, y lo siguen haciendo, la violencia como medio para resolver los conflictos. Tiene sus expresiones extremas en las guerras y en los crímenes horribles que se cometen en todas partes del mundo, y expresiones más simples, pero no menos dañinas, en las contradicciones rutinarias entre amigos o en la familia. Tiene diversos rostros y se manifiesta en todos los ámbitos sociales, en la vida pública y en la privada, y afecta a todas las capas sociales. No se trata solamente de actos tipificados formalmente como delitos, sino de una amplia gama de manifestaciones cotidianas de violencia que no están sancionadas legalmente, son socialmente aceptadas, percibidas como algo *normal* y, por lo tanto, con frecuencia no son reconocidas propiamente como lo que son: manifestaciones del uso indebido de la violencia.

#### 3.2.1. ¿Qué es violencia de género?

Se considera violencia de género todas aquellas situaciones de violencia que particular o desproporcionadamente afectan a las personas por ser mujeres o varones. Sin embargo, la forma en que ellos y ellas se involucran en este tipo de situaciones, los niveles y tipos de afectación sobre ellos y ellas, son diferentes. La desigualdad de poder entre mujeres y hombres es la base de la *violencia de género*. Precisamente esta desigualdad de poder, que se materializa en desventaja para las mujeres, determina una significativa mayoría de mujeres víctimas. Y esta afectación mayoritaria sobre las mujeres explica por qué el concepto de *violencia de género* está todavía muy asociado al concepto de *violencia contra la mujer*.

La **Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer**, aprobada por Naciones Unidas en 1993, define la *violencia contra la mujer* en los siguientes términos:

*A efectos de la presente declaración, por “violencia contra la mujer” se entiende todo acto de violencia de género que tenga, o pueda tener, como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, incluyendo las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada.*

Si bien esta definición no incluye la referencia a quiénes ejercen dicha violencia y las causas principales de la misma, en el texto de la declaración se reconoce que “la violencia contra la mujer constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres que ha conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impide su adelanto pleno, (...) es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto al hombre”.

Según el Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)<sup>12</sup>, la *violencia de género* puede ser definida como:

*La violencia que involucra a mujeres y hombres, en la que las mujeres son usualmente las víctimas y que se deriva de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres.*

En esta definición, implícitamente, se reconoce que la *violencia de género* no es ejercida solamente contra las mujeres, sino también contra hombres (un caso típico, aunque no el único, es la que se ejerce contra hombres homosexuales y que es producto de normas y estereotipos sexuales vigentes en las sociedades).

Además, vincula explícitamente la violencia de género a la falta de igualdad entre los sexos, que se traduce en una relación desigual donde el hombre es el que domina o controla y la mujer está subordinada o depende de él. La violencia de género contra las mujeres es producto de este poder y control masculinos pero, a la vez, esta misma violencia es un mecanismo para mantener ese poder y control de los hombres sobre las mujeres.

---

<sup>12</sup> Organismo de Naciones Unidas fundado en 1976.

### 3.2.2. Causas y factores que inciden en la violencia de género

---

Además de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, la violencia de género es el resultado de muchos factores que se dan a diferentes niveles: desde el plano individual (la historia personal del agresor) hasta el plano nacional (contexto económico, político, social y cultural). Sin embargo también está claro que la causa básica, la raíz del problema está en el carácter patriarcal de las sociedades humanas. La *violencia de género* es resultado pues de dos factores básicos:

- Los **valores, estereotipos y normas** aprendidas desde nuestra infancia como parte de nuestra socialización de *género*. Dicho de otro modo, lo que hemos aprendido sobre cómo ser hombres o mujeres.
- Las **relaciones desiguales** entre mujeres y hombres, resultado de esos valores, estereotipos y normas aprendidas; y que determinan *desigualdades de poder* entre los géneros en todas las esferas de la vida.

Los valores, estereotipos y normas de género producen:

- Un modelo de **masculinidad** del que forma parte el uso de la violencia. Características como agresividad, dominio, competitividad, fuerza, coraje y control, que se reconocen como *masculinas*, son la base de la predisposición mayoritaria de los hombres hacia el uso de la violencia. Los estudios confirman mayor frecuencia de hombres violentos que de mujeres violentas, sin importar las diferencias en educación, nivel económico, estatus social o cualquier otra condición. Algunos estudios incluso sugieren que los actuales cambios sociales y económicos (que dificultan a los hombres el cumplimiento, por ejemplo, de su rol de *proveedor* del hogar) generan presiones sobre los hombres que pueden estar siendo “solucionadas” mediante el creciente uso de la violencia.
- Un modelo de **femineidad** mediante el cual las mujeres han sido educadas para sentirse débiles, exigir menos espacio, dar lugar a otros y sobre todo para nunca decir “no”. Dicho de otro modo, la educación y socialización de las mujeres han estado orientadas a la subordinación, obediencia y renuncia, lo que las convierte fácilmente en víctimas de la violencia.

Las relaciones desiguales de poder entre los géneros han determinado condiciones desventajosas para las mujeres a lo largo de la historia:

- Menor acceso a la educación y capacitación profesional; a cargos de poder (políticos, eclesiásticos, etc.); a la propiedad de bienes y al ingreso (la distribución desigual de ingresos y bienes entre los géneros le dificulta a la mujer

distanciarse de sus parejas violentas<sup>13</sup>); al ejercicio de libertad personal en la toma de decisiones (aún hoy hay países donde las mujeres no pueden elegir su propio esposo).

- Desde el punto de vista jurídico, durante muchísimo tiempo las mujeres estuvieron bajo la tutela del padre, de los hermanos, de su esposo y hasta de sus hijos varones, independientemente de que hubieran alcanzado su edad adulta. Todavía hoy hay leyes que tratan de forma discriminatoria a las mujeres. Hasta hace relativamente pocos años, la violencia masculina sobre las mujeres (especialmente si se trataba de cónyuges o parejas) no era reconocida como delito. Aún hoy, en muchos países algunas manifestaciones de esta violencia no son reconocidas como delitos.

Como resultado de una larga lucha política, las mujeres han logrado cambios en estas condiciones, principalmente en los marcos legales o jurídicos. No obstante, tampoco hoy en día la igualdad está implementada plenamente. Algunas leyes han podido cambiar, pero las personas cambian con mucha más lentitud sus creencias, valores y tradiciones. El comportamiento, la cultura de una sociedad es algo que cambia muy lentamente. Es por ello que la desigualdad y la discriminación de género todavía existen en muchos ámbitos de la sociedad. Se manifiesta, por ejemplo, como dominio masculino, como limitación de la libertad de movimiento y acción de las mujeres o como la vigencia de ideas como la de que la vida de las mujeres debe orientarse a satisfacer las necesidades de los hombres.

Por último, es importante considerar que la violencia de género es, en sí misma, causa de más violencia. Los estudios realizados sobre violencia intrafamiliar, por ejemplo, indican que niños y niñas víctimas o testigos de esta violencia son candidatos/as fuertes para reproducir esas situaciones en su vida adulta.

### 3.2.3. Formas y/o patrones de violencia de género

---

La violencia de género es un fenómeno complejo. Tiene muchas causas y presenta dimensiones distintas. La violencia de género se manifiesta en diversas formas, algunas de las cuales son más obvias y criminalizadas, y otras son más sutiles y toleradas. Las clasificaciones sobre formas de violencia de género son variadas y dependen del criterio utilizado para elaborarlas.

Según el tipo de violencia ejercida, la violencia de género puede manifestarse de las siguientes formas:

---

13 Por lo general, una separación o un divorcio están vinculados a un descenso económico y social de la mujer, especialmente cuando se queda sola y responsable por la educación de sus hijos. Un alto porcentaje de las mujeres tiene que vivir del subsidio social o del empleo de medio tiempo mal pagado. En el caso de las mujeres extranjeras corren adicionalmente el peligro de perder su residencia, en caso de separación.

- **Violencia física** que es toda acción u omisión que causa daño corporal, sufrimiento físico o muerte. Se consideran como manifestaciones de este tipo de violencia: empujar, detener por la fuerza, golpear, quemar, lanzar objetos, agravar con pies, manos o armas de fuego o punzo-cortantes. Puede producir daños no visibles (jalones de cabellos, golpes en la cabeza, jalones de orejas, pellizcos, por ejemplo), pero la mayor parte de las veces los daños son visibles y pueden ser evaluados.

A pesar de que las consecuencias de violencia física son más evidentes y claras que los efectos de violencia estructural y psicológica, muchas veces se mantiene invisible o se vive en silencio, principalmente en el ambiente domiciliar.

- **Violencia psicológica** que es todo acto que tiene como fin destruir la autoestima de la víctima y denigrarla como ser humano, limitando o negando los estímulos que producen el bienestar. Son manifestaciones de este tipo de violencia: insultar, manipular, controlar acciones y amistades, destruir o dañar la propiedad o cosas personales o de valor sentimental, aislar a una persona de sus relaciones familiares y de amistad, entre otros actos. El reconocimiento al derecho a la integridad psíquica es relativamente reciente. En la mayor parte de la región centroamericana y del Caribe surge en la década de los noventa.<sup>14</sup> Vale la pena mencionar aquí las *amenazas y coacciones*, las cuales constituyen una modalidad frecuente de violencia en la pareja. Consisten en el desarrollo de acciones o palabras intimidatorias que tienen por objeto forzar la voluntad de la víctima y alterar sus decisiones. El agresor, como posible respuesta a una decisión autónoma de la víctima, amenaza con un resultado que puede afectar la salud, la vida, los bienes o a los seres queridos de ella.
- **Violencia sexual** que es cualquier acción sexual del agresor sin el consentimiento de la víctima o con uso de la fuerza. Ejemplos de violencia sexual son: invitaciones no deseadas con intenciones claras de acoso (acoso sexual), practicar relaciones sexuales por la fuerza (violaciones), hostigamiento u obligar a hacer actos sexuales que la persona no quiere. Este tipo de violencia se ejerce tanto contra mujeres como contra niñas, niños y hasta hombres, especialmente hombres homosexuales. En los hechos de violencia sexual contra mujeres los delincuentes generalmente son hombres conocidos por la potencial víctima o cercanos a ella.
- **Violencia económica** que es la que se ejerce mediante el control de los bienes y recursos financieros con la intención de mantener el dominio y control sobre la víctima. Ejemplos de violencia económica son: negación a proveer los recursos económicos necesarios en el hogar, desconocimiento del aporte

---

<sup>14</sup> Por ejemplo, en Nicaragua la Ley 230, promulgada en 1996, reconoce como delitos la violencia física y psicológica y dice: "Bajo el nombre de lesión se comprende no solamente las heridas, contusiones, excoriaciones, fracturas, dislocaciones, quemaduras, sino toda alteración en la salud y cualquier otro daño a la integridad física o síquica de las personas si estos efectos son producidos por causa externa". (Art. 3 que reforma el Art. 137 del Código Penal).

económico que hace la mujer con su trabajo dentro y/o fuera de la casa, exigencia para que la pareja abandone o no inicie estudios que le permitan superarse, exigencia para que la pareja abandone o no inicie un trabajo remunerado, control sobre los recursos y bienes económicos propios de la pareja, coacciones a la pareja para hacer o no hacer algo, en contra de su voluntad, mediante chantaje económico, como las amenazas de expulsión de la casa. Este tipo de violencia es especialmente común entre parejas, convivientes o no. El perpetrador suele ser el hombre y la víctima, la mujer.

*En función de quién es la víctima mayoritaria o más frecuente* de esta violencia se habla de: violencia contra la mujer; violencia contra la niña; violencia contra niñas, niños y adolescentes (también llamada violencia generacional en referencia a las diferencias de edad entre las víctimas y sus agresores). Cualquiera de estos grupos de víctimas puede sufrir uno o más de los tipos de violencia mencionados en el apartado anterior.

*En función del ámbito o espacio en que se desarrolla* la violencia de género, se ha desarrollado el concepto de *violencia intrafamiliar*, a veces denominada también violencia doméstica, para referirse a la violencia que se da dentro de la casa o del hogar o del marco familiar y que es ejercida por personas cercanas a la víctima (parejas, familiares, amistades) a diferencia de otras formas de violencia que se dan en los espacio públicos y entre desconocidos.

La *violencia intrafamiliar* es un patrón de violencia de género que puede incluir abusos físicos, sexuales, económicos, emocionales y psicológicos. Es ejercida por un integrante de la familia o compañero sentimental sobre otro. Se reconoce ampliamente que el propósito u objetivo central de esta violencia es establecer y mantener el poder y el control sobre las víctimas. Cuando esta violencia se da entre las personas que forman pareja se suele denominar “violencia conyugal o de pareja”.

### ***Patrones de violencia de género según el ciclo vital de las víctimas***

En la siguiente tabla, se presentan tipos o patrones de violencia identificados en las distintas etapas del ciclo vital de las mujeres. Las víctimas mayoritarias, más frecuentes y afectadas con mayor gravedad por la violencia de género, son precisamente las mujeres, y son ellas las que presentan el fenómeno de que sin importar en qué etapa de su vida estén, son siempre víctimas de algunas formas de violencia de género.

Tabla 25

## PATRONES DE VIOLENCIA DE GÉNERO SEGÚN CICLO VITAL DE LAS MUJERES

NIÑAS	ADOLESCENCIA/JUVENTUD
Maltrato físico y/o psicológico, abandono, privación alimentaria, desatención a su salud, incesto.	Maltrato físico y/o psicológico, abandono, privación alimentaria, desatención a su salud, incesto.
Violación o acoso sexual en espacios públicos (escuela, calle) y en privados; abuso sexual a niñas trabajadoras.	Violación o acoso sexual en espacios públicos (escuela, calle) y en privados; abuso sexual a jóvenes trabajadoras.
Tráfico de niñas para explotación laboral, sexual u otras.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tráfico de jóvenes para explotación laboral, sexual u otras.</li> <li>• Prostitución prematura.</li> <li>• Expulsión de sus hogares por embarazo.</li> <li>• Maltratos por control de la sexualidad.</li> </ul>
ADULTA	ADULTA MAYOR
Violencia intrafamiliar de cualquier tipo, especialmente de parte de la pareja o ex-pareja.	Violación o acoso sexual en espacios públicos (escuela, calle) y en privados; abuso sexual a jóvenes trabajadoras. Abandono y desatención a la alimentación y la salud.
Violación o abuso sexual.	Maltrato físico y psicológico.
Tráfico de mujeres.	Exclusión familiar y social.
Asedio sexual. Acoso callejero. Maltratos y violencia sexual en el lugar de trabajo.	Desvalorización al dejar de ser atractiva (joven) y/o al dejar de cumplir su rol reproductivo.

Pero también hay patrones de violencia que afectan a hombres y se producen, al menos, en algunas de las etapas de su ciclo vital. Algunos ejemplos son: la violencia que implica el uso del castigo físico o el trato humillante, por parte de padres y familiares (bastante generalizada en toda Centroamérica y el Caribe) afecta tanto a los niños como a las niñas; niños, niñas y adolescentes de ambos sexos son también víctimas de abusos sexuales, aunque la afectación sea generalmente mayor para las niñas y adolescentes mujeres (vale la pena mencionar, sin embargo, que hay menos ayuda disponible para los niños y los hombres jóvenes debido a que las normas culturales en torno a la masculinidad les dificultan



expresarse y denunciar la violencia sexual); el tráfico o trata de personas con fines de explotación sexual, también está afectando a niñas y niños cada vez más jóvenes.

Niños, niñas y adolescentes, varones y mujeres, enfrentan riesgos especiales determinados por una mezcla de factores: dependencia, diferencias de edad y sexo. Todos ellos determinan desigualdades de poder entre personas adultas y las menores de edad que están a su cargo.

Existen diversos patrones de violencia de género. Algunos son más extendidos y otros varían, en dependencia de las formaciones culturales de cada país o subregiones. Pero, como todo aspecto cultural, los patrones de violencia de género pueden crearse y reproducirse. Es por ello que la globalización está incidiendo en la generalización de patrones de violencia de género y éstos empiezan a aparecer en lugares donde antes no existían y son incorporados a nuevas sociedades.

## A modo de *resumen*

- ***Violencia y poder*** son dos conceptos estrechamente relacionados. Son precisamente las desigualdades de poder las que abren el espacio a la violencia.
- ***Es violencia toda acción (algo que se hace) u omisión*** (algo que se debiera hacer pero no se hace) que sirve para dañar, presionar, someter o forzar la voluntad de las personas en función de los intereses o motivaciones de la persona o instituciones que detentan poder.
- ***Se denomina violencia de género*** a la violencia que, principalmente, es originada por las desigualdades de poder entre mujeres y hombres y afecta mayoritariamente a las mujeres, aunque también a los hombres.
- ***La violencia de género es resultado*** pues de *dos factores principales*:
  - Los valores, estereotipos y normas de género aprendidas desde nuestra infancia, que fomentan un modelo de masculinidad que impulsa al uso de la violencia y un modelo de feminidad que favorece la aceptación y la sumisión en las mujeres.
  - Las *relaciones desiguales de poder* entre los géneros que determinan situaciones y condiciones desventajosas para las mujeres

limitando sus posibilidades de salir de las situaciones de violencia que pueda estar viviendo.

- **Además, la violencia de género provoca más violencia** en un ciclo que es muy difícil de romper, pero puede romperse.
- **Existen distintas formas o patrones de violencia de género.** Algunas son más bien sutiles y difíciles de captar (violencia psicológica) y otras son más obvias y, al menos formalmente, criminalizadas.
- **Según el criterio que se aplique,** se puede hablar de distintas *formas de violencia de género*. Según el tipo de acciones de violencia: *violencia física, violencia psicológica, violencia sexual, violencia económica*. Según el grupo víctima: *violencia contra las mujeres; violencia contra las niñas, violencia contra niñas, niños y adolescentes*. Según el ámbito en que se da: *violencia intrafamiliar*.
- **La violencia de género se manifiesta** en todas las *etapas del ciclo vital de las mujeres*, y en algunas etapas del ciclo vital de los hombres (especialmente en la niñez y adolescencia).
- **Los patrones de violencia de género** pueden estar muy marcados por las culturas y subculturas de un país o región, pero la globalización está provocando su generalización.

---

## 3.3.

### La violencia intrafamiliar y la trata de personas

En nuestras sociedades, las formas o patrones de *violencia de género* más extendidos son la *violencia intrafamiliar* (física, psicológica, sexual y económica) y la *violencia sexual* en general. Pero hay otro fenómeno en franco crecimiento: el tráfico o la *trata de personas*. Estas formas de violencia de género afectan mayoritariamente a mujeres, niñas y niños. En este apartado estudiaremos dos formas principales de violencia de género: la *violencia intrafamiliar*, con énfasis en el caso de la violencia conyugal o de pareja por sus enormes dimensiones e impactos; y la *trata de personas* que se viene convirtiendo en la región en un problema serio para el que todavía no se han establecido respuestas adecuadas.

### 3.3.1. La violencia intrafamiliar

---

Se entiende como tal, todos los tipos de violencia que se dan en el marco de las relaciones familiares. Esta violencia no solo se caracteriza por maltratos físicos, violación o asesinatos, sino también por todo tipo de intimidaciones (como gritos, imposición de un orden de comportamiento, censura de la expresión, vandalismo, amenazas, chantajes, coacciones y otros métodos de terror psíquico).

La casa, el hogar, es un lugar clásico para la violencia contra mujeres y niños/as porque "lo privado" es un espacio que se escapa de la intromisión pública. Además, todavía sigue siendo tolerada o ignorada (en Europa, por ejemplo, hasta mediados del siglo XX, darle una golpiza a la esposa se consideraba como un derecho del esposo).

La violencia contra las mujeres, en el ambiente domiciliario y social cercano, es más frecuente de lo que se cree, pero su definición como delito resulta problemática. En particular, cuando entre víctima y victimario existe una relación sexual o amistosa o cuando la víctima, por diversos motivos (con frecuencia, la salvaguarda de su propia vida) decidió no ofrecer resistencia. Además, los delinquentes todavía pueden esperar del ámbito social cercano y de las instancias competentes cierta "solidaridad masculina".

La *violencia conyugal o de pareja* es una de las manifestaciones más frecuentes de la violencia intrafamiliar. Aunque es entendida como la violencia ejercida entre cónyuges o personas en unión de hecho, usualmente se incluyen también los ex-cónyuges o ex-convivientes, reconociéndose que la ruptura de una relación no es suficiente para evitar esta violencia. Aunque hay algunos casos de hombres víctimas, todo indica que la mujer es la víctima por excelencia de esta violencia.

#### *Ideas o estereotipos sobre la violencia conyugal*

La lucha contra la violencia conyugal, como cualquier otra violencia de género, exige la lucha contra ideas y estereotipos vigentes que contribuyen, de forma significativa, a que esta violencia exista y se mantenga, así como a la presencia de altos niveles de impunidad. Analicemos algunas de las más comunes:

#### *Se dice que...*

*La violencia conyugal afecta a un grupo reducido de la población femenina, por lo que constituye un problema personal.*

#### *Pero...*

*Muchos estudios a nivel mundial han conseguido visibilizar la violencia conyugal contra la mujer como un problema de dimensiones alarmantes, cuyas cifras exactas han permanecido ocultas por siglos debido a que eran consideradas prácticas legítimas avaladas por leyes y religiones.*

El hecho mismo de que las Naciones Unidas haya retomado este tema en diferentes declaraciones y convenciones sobre los derechos de las mujeres, y hasta exista una exclusivamente dedicada a este problema, es una prueba de la dimensión y gravedad de este problema social, así como de la necesidad de la intervención de los distintos sectores sociales para poder solucionarlo.

### *Se dice que...*

*La violencia conyugal es un problema ligado a la pobreza y a la falta de educación.*

### *Pero...*

*Esto es sólo un mito más. Las estadísticas y estudios realizados en diversos países del mundo muestran que la violencia conyugal afecta a mujeres de todos los niveles económicos y sociales y en todos los países.*

Lo que sí se puede decir es que la pobreza constituye un factor agravante de esta violencia y puede originar algunas diferencias en los patrones mayoritarios (en los niveles económicos más bajos suele haber mayores niveles de violencia física, mientras que en los niveles económicos más altos se dan mayores niveles de violencia psicológica).

### *Se dice que...*

*La violencia conyugal es ejercida por personas "enfermas", con problemas de salud mental.*

### *Pero...*

*Si bien la presencia de personas afectadas en su salud mental (paranoia, depresión grave, psicosis) en una relación de pareja constituye un riesgo mayor de violencia y de gravedad en el daño, la enfermedad mental por sí sola no puede explicar las graves dimensiones de la violencia conyugal.*

Todos los estudios indican que la incidencia de violencia conyugal está mucho más asociada a la distribución desigual del poder en la familia, al autoritarismo, machismo, discriminación y postergación económica de las mujeres, que a las enfermedades mentales. En general los agresores suelen ser hombres con valores tradicionales que han sido testigos o víctimas de violencia de niños y que tienen dificultad para expresar sus emociones.

### *Se dice que...*

*La violencia conyugal se suscita por el consumo de alcohol y drogas.*

### *Pero...*

*Información de diversos países nos señala que los agresores que han bebido alcohol o consumido drogas constituyen entre un 30 y un 50 por ciento de todos los agresores. Esto quiere decir que los demás ejercen la violencia estando sobrios.*

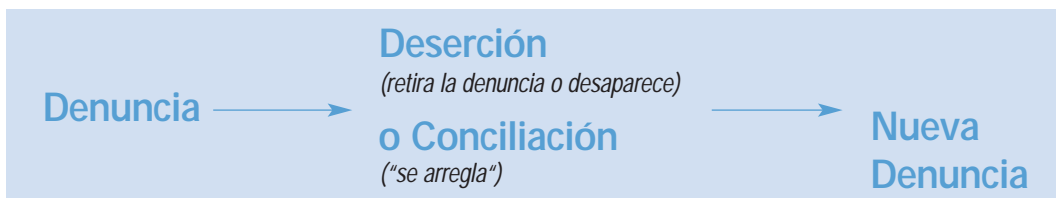
Lo cierto es que la ingesta habitual de alcohol y drogas es un indicador de peligro de violencia en la pareja, y que los resultados de la violencia son mucho más graves cuando el agresor ha bebido licor o consumido drogas.

### **El ciclo de la violencia conyugal**

La mayoría de las mujeres maltratadas quieren salir de esa situación y no quisieran tener una pareja violenta, ni el tipo de vida que proporciona un hombre agresivo y violento, pero enfrentan muchas dificultades para romper una relación violenta. Algunas de ellas están ligadas al funcionamiento del llamado "ciclo de la violencia".

La violencia en la relación de pareja generalmente no es un hecho circunstancial. No surge de repente o de la nada. En realidad, es resultado de un proceso que poco a poco va marcando la relación, involucrando a sus integrantes en una situación que se repite de forma cíclica, lo que dificulta significativamente la búsqueda de soluciones.

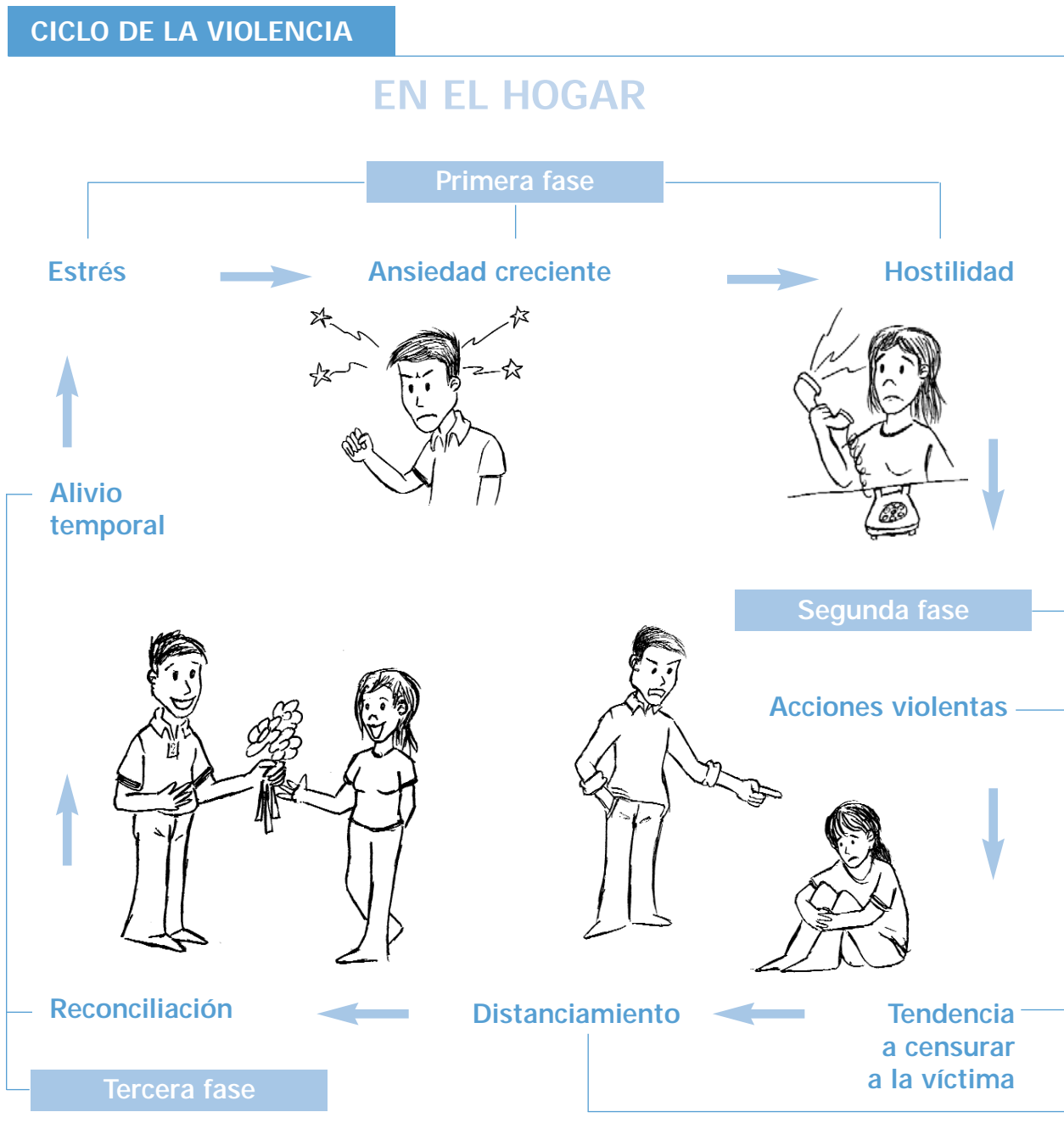
La falta de información sobre lo que este proceso de la violencia implica para la mujer, dificulta la comprensión de sus dudas y de su comportamiento bien conocido por las autoridades policiales:



En todos los países del mundo existe un alto porcentaje de mujeres que denuncia y luego no regresa, sino hasta tiempo después con una nueva denuncia y usualmente con daños más graves. Esto provoca un sentimiento de impotencia en las personas encargadas de recibir y tramitar los casos y hasta la sensación de que están perdiendo el tiempo. En ese sentido, es necesario conocer y comprender el *ciclo de la violencia*, para mejorar las intervenciones de los organismos e instituciones que brindan atención a las personas violentadas.

En la gran mayoría de los casos, el *ciclo de la violencia* está constituido por tres fases o etapas. Las parejas involucradas en una situación de violencia repiten el ciclo de la violencia mientras no se tomen medidas para enfrentar y superar el problema. Estudiemos un poco en qué consiste cada una de estas fases:

- **Aumento de tensión (primera fase):** se caracteriza por cambios inesperados de conducta en el agresor. Se produce una escalada de tensión: se comienza con reclamos y quejas, luego se añaden palabras soeces; estas situaciones son cada vez más frecuentes y más difíciles. La mujer se siente muy insegura



porque su pareja se enoja por cualquier cosa, intenta calmar al hombre, disculpa el abuso, legitimándolo y, como consecuencia de esto, el hombre no siente necesidad de cambiar su comportamiento. El estrés, la ansiedad creciente y la hostilidad caracterizan la relación de la pareja en esta fase.

- **Explosión (segunda fase):** corresponde al acto mismo de la violencia. De las tres fases, ésta es la de más corta duración. Consiste en la descarga de las tensiones acumuladas durante la primera fase, normalmente, mediante actos de violencia física. Cuando la pareja vive esta situación por primera vez, ambas partes se perturban por la situación.
- **Reconciliación o luna de miel (tercera fase):** se da la reconciliación y luego un período de relativa calma, denominado "luna de miel" o "tregua amorosa". Esta fase se caracteriza por la actitud de arrepentimiento del agresor. Él pide perdón, trata de justificar su conducta (problemas en el trabajo, estado de embriaguez, actitudes de ella que "lo provocaron"), y promete que no va a volver a suceder.

Generalmente, los agresores usan la fase de "luna de miel" para ganar espacios de control sobre la mujer, quien con la falsa ilusión de que su pareja cambia, cede cada vez más. El hombre logra quitarle espacios y libertades, y confundirla respecto a una posible mejora en la relación (ella alimenta esperanzas de cambio que no se corresponden con la realidad, porque el agresor volverá a maltratarla y a chantajearla). La mujer cree que el agresor puede cambiar y hasta se culpabiliza, creyendo haber contribuido a la explosión violenta.

Esta fase desaparece gradualmente en la medida en que se repite el ciclo de la violencia. El agresor ya no se molesta en disculparse, ni siquiera ofrece cambiar; y la mujer, por su lado, ya no le cree ni le perdona pero se siente atrapada.

Luego de repetirse varias veces el ciclo de la violencia, se observa que la violencia se hace cada vez más frecuente y más grave, incrementándose el riesgo para la víctima. Por lo tanto, el hecho de violencia que no es cometido por primera vez, y la existencia misma de amenazas, debe ser considerado como factor de peligrosidad.

Este carácter cíclico de la violencia ayuda a explicar por qué muchas mujeres soportan violencia durante años y la dificultad que tienen para salir de la situación de violencia.

## resumen

- ***Entre los principales patrones de violencia de género*** existentes en la región centroamericana y del Caribe están: la violencia intrafamiliar y la violencia sexual en general. Sin embargo, la trata de personas es un fenómeno de creciente gravedad en la región.
- ***La violencia intrafamiliar se refiere*** a todas las manifestaciones de violencia que se dan en el marco de las relaciones familiares. Una de sus manifestaciones más frecuentes es la *violencia conyugal o de pareja*.
- ***La violencia conyugal o de pareja*** está estrechamente relacionada con ideas estereotipos compartidas por las mismas personas encargadas de atender el problema y que no reflejan para nada la realidad. Para superar el problema de la violencia conyugal, es necesario luchar por la erradicación de estas ideas y estereotipos que legitiman esta violencia en las sociedades.
- ***La violencia conyugal aparece*** casi siempre como parte del llamado *ciclo de la violencia* (conformado por períodos de violencia alternados con períodos de paz y reconciliación) que se repite en el tiempo provocando cada vez mayor violencia y resultados más graves para la víctima.
- ***Este carácter cíclico de la violencia*** es un factor central en las actitudes y comportamientos de la persona violentada. Esta modalidad que asume la violencia crea en las mujeres confusión (creen que las cosas pueden y van a cambiar) y falsos sentidos de culpa.



### 3.3.2. La trata de personas: un problema en crecimiento

#### ¿Qué es la trata de personas?

Aunque la *trata de personas*, especialmente de mujeres y niñas/os, no es un fenómeno nuevo, parece que actualmente está creciendo y adquiriendo dimensiones más graves en el reciente contexto de la globalización. El Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, ha resumido muy bien lo que es: la *trata de personas* es una afrenta y plaga mundial<sup>15</sup>, se lleva a cabo en todo el mundo con una impunidad casi absoluta.

Las enormes ganancias<sup>16</sup> –con poco o ningún riesgo para los traficantes– en combinación con la situación desesperada (pobreza aguda, falta de trabajo, violencia) de miles de personas y una demanda progresiva por mano de obra muy barata y servicios sexuales comerciales, sentencia cada día a más personas a trabajar en circunstancias forzadas, sea en servidumbre doméstica y sexual o mendicidad forzada, o como indocumentada/o en las maquilas, la agroindustria o empresas de construcción.

El acuerdo internacional más importante en cuanto a la *definición* de la trata de personas se encuentra en el Protocolo de las Naciones Unidas para **Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños**, complementando la *Convención de la ONU contra la Delincuencia Organizada Transnacional*:<sup>17</sup>

*Por “trata de personas” se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.*

Esta definición tiene algunas limitaciones, como casi todas las definiciones generales, pero sirve como base de entendimiento y para identificar *las características esenciales de la trata*, que son:

15 Cada año, mundialmente, alrededor de 2 millones de personas –1 millón de niñas/os, 700,000 mujeres y 300,000 hombres– sufren en silencio situaciones de esclavitud y servidumbre sexual aterradoras sin la posibilidad de liberarse por sí mismas.

16 En 1997, las Naciones Unidas han estimado que proxenetas, contrabandistas y oficiales corruptos de servicios públicos, dedicados a la trata de personas a nivel internacional han obtenido 7 mil millones de dólares de ganancias anuales de sus actividades. Si estos cálculos son correctos, la trata de personas ahora es más lucrativa que el tráfico internacional de armas. USAID: Gender Matters Quarterly No. 1 February 1999.

17 Protocolo de la ONU para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños, (2000), Art. 3(a).

- el movimiento de personas,
- a través del engaño o coacción, para
- involucrarlas en una situación de explotación.

Estos elementos permiten diferenciar la *trata de personas* del tráfico ilícito de migrantes que, a pesar de la creciente comprensión del complejo fenómeno de la trata, todavía se confunden:

*El tráfico ilícito de migrantes se refiere a acciones de migración ilegal con el consentimiento de las y los migrantes, quienes pagan por los servicios y una vez llegados/as al país de su elección, actúan por cuenta propia.*

Algunos elementos a tener en cuenta cuando se habla de este tema son:

- La **trata de personas** es un acto que puede ocurrir dentro de o entre las fronteras nacionales y es perpetrado por una o más personas<sup>18</sup>.
- De acuerdo con los instrumentos internacionales, se considera trata o tráfico de niñas o niños, cuando las víctimas son menores de 18 años.
- La definición de “explotación” es amplia, incluye la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual (por ejemplo, matrimonios fraudulentos), los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud (por ejemplo, adopciones ilegales y forzadas), la servidumbre y la extracción de órganos.

### *La trata de personas en la región*

La trata de personas es una temática que recientemente ha despertado la preocupación en la región centroamericana y del Caribe. Hasta ahora el fenómeno era casi totalmente ignorado u ocultado, salvo por la República Dominicana, la cual lo ha colocado en su agenda nacional. En consecuencia, no existen políticas ni programas y ni siquiera recursos para que los Estados asuman sus obligaciones frente a este problema. Pero la creciente toma de conciencia al respecto ha hecho que diversos países hayan iniciado esfuerzos para combatir la *trata de menores* a través de cooperaciones entre ONGs y entidades públicas.

En la región la *trata de personas* es una realidad innegable y afecta a cada país de forma particular. Aunque la trata de personas tiene una historia larga en el territorio, no ha recibido la debida atención de los gobiernos para erradicarla. Sin embargo, todos los gobiernos reconocen la *trata de personas* como un problema creciente y hacen algunos esfuerzos para combatirlo, lo que es ya un

<sup>18</sup> El Protocolo sobre la trata de personas sólo es aplicable a los actos perpetrados por una organización criminal, aquella constituida por tres o más personas.

comienzo frente al desafío que plantea este fenómeno con su gran diversificación de escenarios.

La dinámica actual de crecimiento de este fenómeno es resultado de diversas situaciones y condiciones. La *trata de personas* en Centroamérica y el Caribe se desarrolla dentro de un contexto global de movimientos considerables de migración y la lucha por la sobrevivencia económica. Estos aspectos constituyen el fundamento para las actividades de la *trata de personas* e influyen en la demanda de servicios para el *tráfico*, en la oferta de las personas accesibles y en la calidad de la respuesta de los Estados. Algunos de estos aspectos son:

- **La globalización:** muchos expertos relacionan la liberación de los mercados y las estrategias de ajustes estructurales promovidas en los países en vías de desarrollo, con una erosión de las garantías de los derechos humanos, contribuyendo así al aumento de la trata de personas.
- **Niveles de desarrollo:** para mejorar sus condiciones y nivelar las disparidades existentes en y entre los países, los países de la región, desde comienzos de los 90, están negociando su integración comercial y económica, pero la movilidad de las personas es todavía restringida legalmente lo que incentiva las actividades ilícitas para los desplazamientos de personas que, a su vez, crean condiciones favorables para la trata de personas.
- **Los flujos migratorios:** en la última década, en los países de Centroamérica y el Caribe, hubo un aumento notable de la migración, a todos los niveles y en diferentes formas. La Comisión Centroamericana de Direcciones de Migración calculó que la población migratoria centroamericana rondaba los cinco millones. El interés creciente de las personas para emigrar de sus países de origen también crea condiciones favorables para la trata de personas.
- **Género y migración:** se puede hablar de una feminización de la migración, porque la participación de las mujeres, de cualquier edad y condición personal, en las corrientes migratorias ha crecido a partir de la década de los noventa y sigue creciendo. Las regulaciones migratorias normalmente ofrecen más oportunidades en sectores que tradicionalmente son ocupados por hombres, con el resultado de marginalizar a las mujeres migrantes y aumentar su grado de exposición a las peores formas de abuso.

En este contexto, las mujeres son afectadas particularmente, se enfrentan cada vez más a nuevos desafíos, como el de estar solas al frente de sus familias, mientras siguen habiendo menos oportunidades de acceso a la educación y al empleo remunerado para ellas. Para responder a estas condiciones ellas tratan de participar activamente en el mercado, aunque sea en condiciones más desfavorables que las que enfrentan los hombres.

Es importante aclarar que, en realidad, se trafica cualquier persona que tenga un "valor comercial" en el mundo, aunque la mayoría de las víctimas son mujeres, niños y niñas. En los últimos años se ha venido dando un cambio en el perfil de

las personas traficadas debido al incremento de la “demanda” de niñas y niños cada vez más jóvenes (de seis años en adelante).

Se puede hablar también de factores que favorecen la trata de personas. La existencia de una “demanda de personas” es la razón de la existencia de los traficantes con sus actividades ilícitas. Las siguientes situaciones contribuyen al crecimiento de esa demanda y, con ello, al incremento del *tráfico*:

- La mano de obra barata es un artículo buscado por un gran número de empresarios/as que no le dan importancia a la violación de derechos y leyes.
- La industria de la diversión y el sexo<sup>19</sup> está en expansión para responder al aumento del “turismo sexual” con su demanda de un sinnúmero de variantes de servicios sexuales comerciales<sup>20</sup>.
- La propagación del SIDA aumenta cada día más la demanda por niñas/niños, porque transmiten la ilusión de estar sanos incrementando la sensación de seguridad de los “clientes” (sea para fines sexuales o la extracción de órganos).

La “oferta” o disponibilidad de personas para la *trata* es alimentada por factores objetivos y subjetivos, tales como: el bajo nivel educativo, una miserable situación económica y las promesas (como la del “sueño americano”) con posibilidades legales muy limitadas para migrar. Es innegable también que las pautas socio-culturales juegan un rol importante en la creación de un ambiente favorable para la *trata de personas*.

### *Actores y formas de acción en la trata de personas en la región*

La trata de personas está a cargo de una amplia gama de actores. Cada uno de ellos tiene una función diferente, pero trabajan en conjunto para la realización del delito. Por lo tanto, son *traficantes* todas aquellas *personas e instituciones que participan directamente y con premeditación en la trata de personas o que, a propósito, cierran los ojos ante el hecho de que sus acciones contribuyen a la misma*.

Las informaciones disponibles sobre las personas traficantes son escasas. Sin embargo, su manera de operar sugiere que redes grandes y pequeñas controlan en gran medida el mercado de la trata de personas, pero no en su totalidad. Se han identificado actores privados y públicos.

*Actores privados:* en el *reclutamiento* de las víctimas suelen estar involucradas personas conocidas y no-conocidas, compatriotas y extranjeros, parientes, amigos/as y los medios de comunicación que, a través de avisos clasificados y anuncios en la radio les ofrecen trabajo como ayudantes de cocina, empleadas

---

19 En los últimos años hubo una apertura masiva de casinos, moteles, salones de masaje, entre otros, en la región.

20 Varones menores buscados para el ámbito de homosexualidad, el travestismo y la transexualidad se enfrentan también a riesgos sustanciales.

domésticas, modelos o trabajadoras de fábrica. Los servicios de Internet están también siendo cada vez más usados. Algunos actores identificados son:

- **Proxetas**, son elementos que explotan directamente a las mujeres y menores traficados y las/los obligan a la servidumbre sexual.
- **Propietarios/gerentes** de bares, night clubs, discotecas, salones de masajes, burdeles, departamentos, casas, moteles participan en el proceso de reclutamiento y ubicación en el destino.
- Intermediarios como **camioneros, taxistas, tricicleros, "coyotes"** participan en el transporte hacia y entre los lugares de explotación y, a veces, en el reclutamiento de víctimas (en respuesta a solicitudes de terceros o por su propia iniciativa).
- **Abogados** que se involucran en actividades de tráfico para falsificar documentación y así, por ejemplo, permitir a menores viajar sin autorización.
- **Bandas o gangas** suelen apropiarse de mujeres jóvenes y niñas/niños para usarlos en beneficio financiero propio.

*Actores públicos:* lamentablemente, se ha constatado que la magnitud y alcances actuales de la *trata de personas* sólo es posible porque existen actores estatales que la encubren o la fomentan.

La corrupción pública juega un rol importante y se manifiesta, por ejemplo, en:

- La ayuda de ciertos/as funcionarios/as a los traficantes para obtener documentos falsos que representan, en forma engañosa, la edad e identidad de las personas traficadas para posibilitar su cruce ilegal por las fronteras y/o para adquirir visas, permisos de trabajo "legales" para las víctimas.
- La protección a propietarios de bares y burdeles. Pueden, por ejemplo, prevenirles con tiempo sobre redadas y destruir documentación agravatoria, con el fin de impedir la investigación y la continuación del procedimiento judicial.

La organización de la *trata de personas* adopta formas variadas y utiliza mecanismos diversos para forzar las víctimas en el ciclo del *tráfico*:

- **Mecanismos de reclutamiento:** son, por ejemplo, el engaño y falsas promesas de empleo, secuestros, matrimonios fraudulentos, el control a través de la familia.
- **Mecanismos de control y coerción:** tales como la esclavitud por deudas, restricción del movimiento, amenazas y uso de la fuerza, así como consumo forzado de drogas. Estos mecanismos están destinados a mantener a las personas traficadas en las situaciones de explotación.

¿Y por qué no pueden simplemente irse? Porque la combinación de miedo, humillación y violencia por parte de los traficantes con la distancia física y el aislamiento de las víctimas con respecto a sus redes de apoyo, aumentan su

vulnerabilidad enormemente y las inmovilizan eficazmente. Vale decir, que sin ayuda externa solamente pocas personas son capaces de huir.

La trata de personas se desarrolla a nivel interno, regional y extra regional a través de diferentes formas organizativas y utilizando medios de transporte terrestre, aéreo o marítimo. Un aspecto común a todos los movimientos de la trata de personas es que se dan desde áreas pobres hacia zonas donde existe una relativa prosperidad. Las rutas utilizadas también dependen de las políticas migratorias y de la legislación, vigentes en los países involucrados, que son bien conocidas por los traficantes que, muchas veces, operan con medios legales para propósitos ilegales.

### *Consecuencias de la trata de personas*

Sin importar la forma de una experiencia de *trata*, en casi todos los casos las víctimas sufren, a menudo por el resto de sus vidas, severos daños físicos, emocionales y malestar social. Estas heridas rara vez son tratadas, lo que aumenta el riesgo de volver a ser traficada. La situación se agrava cuando las personas que regresan se enfrentan con familiares y comunidades que no quieren o no pueden entender sus experiencias y en vez de ayudar, las hacen sufrir más con su rechazo y condena.

Dada la naturaleza del crimen, la trata de personas no solamente tiene consecuencias para las víctimas, sino que también se manifiesta en costos políticos y sociales para los países, que tampoco deberían ser subestimados.

La autoridad de un gobierno se pone en duda si se tiene la impresión de que el gobierno no tiene el control total sobre su territorio (los traficantes hacen lo que quieren), ni sobre sus empleados (no pueden minimizar la corrupción entre su personal) y por último, menos todavía, si no puede garantizar la seguridad de sus ciudadanos/as en general, y la de las/los más vulnerables en particular. Este tipo de percepciones en la ciudadanía atenta, de forma directa, en contra del fortalecimiento de la democracia, la estabilidad social y económica y el desarrollo mismo de los países.

## resumen

- **La trata o tráfico de personas** es el *traslado o movimiento de personas* (dentro de las fronteras de un país o entre países), mediante engaño o coacción y con el fin de involucrarlas en una situación de *explotación* de cualquier tipo.
- **El problema ha venido creciendo** en la región centroamericana y del Caribe por diversos factores, externos e internos, y afecta especialmente a mujeres, niñas y niños. A pesar de algunos avances, falta mucho por hacer para que la región esté en condiciones de atender este problema.
- **Esta actividad delictiva**, como muchas otras, *funciona claramente en el juego de la oferta y la demanda*:
  - La *demanda* se ha visto favorecida por el interés creciente en mano de obra barata; el crecimiento de la “industria de la diversión y el sexo”; y hasta por el incremento de los casos de SIDA.
  - La *oferta* se ha visto favorecida por la pobreza existente, en todas sus manifestaciones, la “venta” de la migración (ya que legalmente es difícil que sea posible) como solución, y los mismos patrones socioculturales de los países.
- **Los actores que intervienen** en la trata de personas asumen diferentes tareas en el proceso. Pueden ser privados (proxenetas, propietarios/gerentes de bares y prostíbulos, transportistas, coyotes, abogados y bandas o gangas) o públicos (personal de diferentes instancias públicas que por sus áreas de responsabilidad pueden ser utilizadas en diferentes momentos o para diferentes requerimientos del tráfico).
- **La organización de la trata de personas** a nivel nacional, regional y extra-regional adopta formas variadas y utiliza mecanismos diversos para forzar las víctimas en el ciclo del *tráfico* (mecanismos de reclutamiento en el lugar de origen y de control y coerción en el lugar de destino).
- **La trata de personas** tiene *consecuencias* tanto para las víctimas (con daños que pueden durar el resto de sus vidas y que las convierten en víctimas potenciales de nuevas acciones de tráfico) como para los Estados (tanto sociales como políticas).

# 3.4.

## Relevancia del problema de la violencia de género

La relevancia o importancia de un problema social depende de su dimensión o tamaño (cuántas personas son afectados por él en el presente y/o cuántas pueden llegar a serlo en el futuro si, por ejemplo, no se hace nada para atenderlo), y/o de la gravedad de los efectos o impactos negativos que produce el problema (a veces, un problema puede no tener una dimensión grande pero la gravedad de sus efectos negativos es tal que puede considerarse un problema relevante para su atención). Veamos pues estos dos aspectos en el caso de la violencia de género.

### 3.4.1. ¿Cuál es la dimensión del problema de la violencia de género?

Es necesario advertir que no es fácil obtener cifras reales sobre los casos de violencia de género contra mujeres y la niñez. Muchas víctimas, debido a dependencias financieras, relaciones emocionales, vergüenza, intimidación y miedo, se sienten incapaces de actuar y no denuncian el abuso. Es por esto que las estadísticas sobre este tipo de violencia, especialmente las estadísticas policiales, suelen estar por debajo de los niveles reales del problema (diversas investigaciones estiman, por ejemplo, que por cada violación reportada hay de 3 a 10 violaciones no reportadas). Por las características del problema, aún las estadísticas vía encuestas nacionales presentan problemas. Es posible que las diferencias entre estas estadísticas, de un país a otro, sean resultado más bien del nivel que ocupa el problema en la agenda pública de los mismos (a mayor visibilización del problema, mayor será la estadística correspondiente). No obstante, numerosos esfuerzos de investigación internacionales han permitido un acercamiento a las dimensiones y características de este problema.

Las tres tablas siguientes muestran datos y hechos que se manejan a nivel internacional y que evidencian la afectación generalizada, las enormes dimensiones y la gravedad del problema a nivel mundial:



Tabla 26

**VIOLENCIA DE GÉNERO A NIVEL MUNDIAL<sup>21</sup>**

En todo el mundo, al menos una de cada tres mujeres ha sido golpeada, forzada a tener relaciones sexuales, o de alguna otra forma abusada por un hombre durante su vida. 2 de cada 10 mujeres han sido abusadas por el hombre con quien viven.

Cada año, 2 millones de niñas entre 5 y 15 años de edad son incorporadas a la “industria” del sexo comercial.

Aproximadamente 60 millones de mujeres, la mayoría en Asia, están “desaparecidas” eliminadas por infanticidio, aborto selectivo, sub-alimentación deliberada o falta de acceso al cuidado de su salud.

Estudios sugieren que de un cuarto a un tercio de los 170 millones de mujeres que viven en la Unión Europea están sometidas a la violencia masculina.

En la Unión Europea, se estima que de un 45 a un 81 por ciento de las mujeres trabajadoras sufren acoso sexual en el lugar de trabajo.

El tráfico de mujeres y niñas para explotación sexual es más común entre mujeres y niñas pobres.

En épocas de guerra o de conflicto civil, mujeres y niñas a menudo son convertidas en blanco de violencia sexual por parte de los hombres, como un medio para atacar la moral del enemigo. Mujeres y niñas sufren el daño directo de la violencia y, posteriormente, el rechazo de sus familiares (hombres, especialmente) y comunidades.

Sin importar las condiciones económicas, sociales, culturales o los niveles de desarrollo, no hay país en el mundo que no sufra el problema de la violencia de género:

Tabla 27

**DATOS Y HECHOS SOBRE LA VIOLENCIA DE GÉNERO PARA ALGUNOS PAÍSES****Estados Unidos:**

- Casi 4 de cada 10 mujeres han sido víctima de agresiones sexuales.
- Más de la mitad de las mujeres y niñas/os sin hogar están en esta situación por haber escapado de situaciones de violencia intrafamiliar.
- En el país se produce un asesinato cada 21 minutos y una agresión contra una mujer cada 15 segundos. Por cada muerte causada por la violencia de género se registran 100 casos de heridas no mortales.
- Sólo 1 de cada 100 mujeres golpeadas reporta el abuso que sufre. Cada 9 segundos una mujer es golpeada por su pareja.

.../...

21 CENTRO DE DERECHOS HUMANOS (s.f.), *Modelos de sesiones de capacitación sobre Violencia de Género*, Minnesota, Universidad de Minnesota. Información en línea, disponible en Internet en: <http://www.umn.edu/humanrts/svaw/advocacy/modelsessions/index.htm>

.../...

- Según un estudio realizado en 1998, 1 de cada 6 mujeres ha experimentado un intento de violación o una violación. El 22 por ciento de estas víctimas tenían menos de 12 años y el 32 por ciento entre 12 y 17 años al momento del crimen.
- Aproximadamente 8 de cada 10 hombres violentos han estado expuestos a violencia en su niñez, siendo testigos o víctimas de malos tratos.

#### Alemania:

- En 1990, el 70 por ciento de mujeres entrevistadas en una investigación confirmaron que habían experimentado acoso sexual.
- Estimaciones nacionales indican que 1 de cada 3 hombres ha usado violencia en sus relaciones íntimas.

#### Sudáfrica:

- Grupos de Derechos Humanos dicen que el número de casos de violación a niñas/os e infantes está creciendo por el mito popular de que el sexo con una persona virgen curará a un hombre del SIDA. Estadísticas policiales muestran que en el año 2000, se reportaron 21,000 casos de violación de niñas/os. La gran mayoría de estos crímenes fueron cometidos por familiares varones de las víctimas.

#### Costa Rica:

- Un estudio de 1991 estimó que 1 de cada 2 mujeres pueden esperar ser víctimas de violencia en algún momento de sus vidas.
- El mismo estudio indicó que una organización para madres adolescentes encontró que el 95 por ciento de las adolescentes embarazadas menores de 15 años atendidas por la organización, eran víctimas de incesto.

#### Chile:

- Un estudio realizado a finales de 2001 mostró que, en el área metropolitana, 4 de cada 10 mujeres han experimentado violencia psicológica, más de 1 de cada 3 han conocido violencia física, y más de 1 de cada 10 han experimentado violencia sexual. En 4 de cada 10 casos la violencia fue perpetrada por sus propios cónyuges.

Las fuentes de estos datos son diversas<sup>22</sup>

22 Esta información, así como la correspondiente a **impactos** (abordados en el siguiente punto) provienen de las siguientes fuentes:

- HEISE, Lori, PITANGUY, Jacqueline y GERMAIN, Adrienne (1999), *Violence against women: the hidden health burden*, documento de trabajo preparado para el Banco Mundial, Washington, DC.
- RED DE SALUD DE LAS MUJERES LATINOAMERICANAS Y DEL CARIBE (1998), *Sobre la violencia en contra de la mujer* en ISIS International Bulletin, Santiago de Chile.
- OPS/OMS, ASDI, NORAD (1992), *Violencia contra la mujer: Un problema de salud pública. Memoria del Primer Seminario Subregional sobre violencia contra la mujer*, Managua, OPS/OMS, ASDI, NORAD.
- ELLSBERG, M. et al. (1998), *Confites en el Infierno: Prevalencia y características de la violencia conyugal hacia las mujeres en Nicaragua* (2da edición), Managua, Red Nacional de Mujeres contra la Violencia/UNAN-León/Umea University-Suecia.
- International Planned Parenthood Federation (IPPF), información en línea, disponible en Internet en: <http://www.ippf.org/resource/gbv/ma98/1.htm>
- Centro de Justicia para Mujeres, California, información en línea, disponible en Internet en: [http://www.justicewomen.com/tertulia\\_11\\_10\\_01.htm](http://www.justicewomen.com/tertulia_11_10_01.htm)

Tabla 28

### MUJERES ADULTAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA CONYUGAL EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA %

	Año	%
PAÍSES		
Bolivia	1998	17
Chile	1993	26
Colombia	1995	19
México	1996	27
Nicaragua	1997	30
Paraguay	1995-96	9
Perú	1997	30
Uruguay	1997	10

Fuente: UNIFEM, Progress of World's Women 2000

Los datos que se ofrecen en la siguiente tabla, provenientes de encuestas nacionales, nos ofrecen información sobre la prevalencia de la violencia conyugal o de pareja en distintos países. Vale la pena recordar, sin embargo, la dificultad para captar vía estadísticas la realidad de este problema. Por lo tanto, los datos deben verse como indicadores de la existencia del problema más que como indicadores de su dimensión real.

### 3.4.2. Impactos de la violencia de género

En el apartado anterior pudimos ver cómo las dimensiones y la gravedad del problema de la violencia de género demuestran suficientemente su relevancia para el mundo y cada uno de los países. Ahora veremos que también por sus impactos, la violencia de género es un problema de alta relevancia. La violencia de género tiene altos costos a nivel personal y familiar, pero también es un gran obstáculo para el desarrollo de una sociedad por sus negativos impactos económicos y sociales.

#### *Impactos económicos y sociales*

Se ha comprobado que la violencia de género tiene impactos negativos de carácter económico y social. Las mujeres son las víctimas inmediatas mayoritarias de esta violencia, pero ella tiene consecuencias negativas que van mucho más allá de las víctimas, llegando a afectar a la sociedad en su conjunto. Algunos ejemplos son:

- Impone una fuerte carga económica sobre varios sistemas públicos de atención: policía, sistema de salud, sistema de justicia.
- Afecta negativamente la estabilidad económica y frena el desarrollo a través de la pérdida de productividad de las mujeres víctimas.
- Obstaculiza la participación de las mujeres en los procesos de desarrollo disminuyendo su contribución al desarrollo económico y social del país.

La siguiente tabla ofrece datos que nos permiten ilustrar lo elevados que son algunos de estos impactos.

**DATOS Y HECHOS SOBRE IMPACTOS ECONÓMICOS  
Y SOCIALES DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO**

A nivel mundial, la violencia intrafamiliar ocasiona 100,000 días de hospitalización por año, 30,000 consultas de urgencia y 40,000 consultas normales.

En Canadá, el costo de la violencia intrafamiliar asciende a \$1.6 mil millones de dólares por año, incluyendo cuidado médico y pérdidas de productividad.

Estimaciones en Estados Unidos ubican el costo de la violencia intrafamiliar, incluyendo cuidados médicos y pérdidas de productividad, entre 10 y 67 miles de millones de dólares.

En Estados Unidos se estima que 2.2 millones de personas son atendidas por heridas producto de la violencia intrafamiliar, cada año.

Un estudio<sup>23</sup> realizado en Chile y Nicaragua demostró que las mujeres que han experimentado abusos recurren a los servicios de salud con el doble de la frecuencia con lo hacen las que no sufren violencia. En el caso de hospitalizaciones, el 12 por ciento de las mujeres entrevistadas que no reportaron ser víctimas de violencia frente a un 26 por ciento de las mujeres que sí lo hicieron, habían sido hospitalizadas el año anterior.

El mismo estudio estimó que en el caso de Chile, los costos económicos originados por la violencia contra las mujeres equivalían a un 2 por ciento del PIB de 1996. Y en el caso de Nicaragua, a un 1.6% del PIB del mismo año. El cálculo fue hecho en base a los días de trabajo perdidos por las mujeres violentadas y el costo de los servicios de salud utilizados por ellas.

Otro dato dice que en Nicaragua la remuneración mensual promedio de las mujeres afectadas por violencia física severa era de \$30.00 contra US\$ 50.00 en el caso de las que no sufren violencia.

Los países requieren el máximo esfuerzo de toda su ciudadanía para desarrollarse. Esto no podrá lograrse si una buena parte de la mitad de su población, las mujeres, continúa viviendo atemorizada, dedicando gran parte de su tiempo a defenderse o atender las secuelas de la violencia de la que es víctima.

### *Impactos personales y familiares*

El conocimiento acumulado frente al problema, nos permite identificar una gran variedad de consecuencias negativas para las mujeres víctimas. Estas consecuencias varían en función del tipo o forma de violencia que las afecta, de la relación que la víctima tenga con su agresor y hasta del contexto en que se da la violencia. Sin embargo, en general puede decirse que toda mujer víctima de violencia sufre, tiene una calidad de vida reducida, y está expuesta a trastornos

23 BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1999), *Too close to Home: Domestic Violence in the Americas*, Washington, D.C., BID.

de mayor o menor gravedad. En su mayoría viven con sentimientos permanentes de angustia, miedo, ira, vergüenza, confusión.

En la siguiente tabla se resumen algunas de las consecuencias que la violencia de género tiene sobre las víctimas:

Tabla 30 CONSECUENCIAS DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO PARA LAS VÍCTIMAS		
CONSECUENCIAS PARA LA SALUD FÍSICA	CONSECUENCIAS PARA LA SALUD MENTAL	RESULTADOS FATALES
Lesiones.	Desorden de estrés post-traumático.	Suicidio.
Discapacidad permanente o parcial.	Depresión.	Homicidio.
Inflamación pélvica/ dolor pélvico crónico/ otros problemas ginecológicos.	Ansiedad.	Mortalidad materna.
Embarazo no deseado.	Disfunciones sexuales.	Mortalidad por VIH/SIDA.
Enfermedades de transmisión sexual (como el VIH/SIDA).	Disociación.	
Dolores de cabeza.	Desorden obsesivo-compulsivo.	
Abuso de drogas, alcohol o medicamentos.	Pérdida de autoestima.	
Conductas nocivas para la salud (tabaquismo, sexo sin protección).	Pérdida de su sistema de defensa psicológica.	
Mayor vulnerabilidad a enfermedades psicosomáticas (úlceras, asma, etc.).		

Estas consecuencias no se dan en casos aislados. Las mismas fuentes utilizadas para dimensionar la violencia de género, nos ofrecen los siguientes datos que ilustran la masividad de estas consecuencias:

- Entre el 60 y el 80 por ciento de las mujeres víctimas de abusos sexuales tienen efectos nocivos de largo plazo.

- Entre las mujeres de 15 a 44 años, la violencia de género es responsable de más muertes y discapacidades que los efectos combinados del cáncer, la malaria, accidentes de tránsito y la guerra.
- Las mujeres que son víctimas de violencia intrafamiliar tienen 12 veces más probabilidades de intentar suicidio que aquellas que no experimentan esta violencia.
- En 1990, la violencia provocó casi un millón y medio de heridas a nivel mundial. Las incapacidades provocadas por ellas se tradujeron en la pérdida de 34 millones de años de vida saludable de los hombres y 16 millones, en el caso de mujeres. Estas cifras son muy superiores a las discapacidades generadas por la tuberculosis, el SIDA o las enfermedades de transmisión sexual.

Por otra parte, la violencia de género no sólo impacta a la víctima directa sino también a sus familias y/o dependientes. Algunos de estos impactos negativos sobre las familias son<sup>24</sup>:

- Pone en riesgo el desarrollo económico y emocional de la familia.
- La violencia experimentada por la mujer durante un embarazo provoca el nacimiento de niñas/os nacidos con desórdenes de salud (partos prematuros, bajo peso al nacer, por ejemplo).
- Mayor probabilidad de violencia contra niñas/os que crecen en hogares donde existe violencia conyugal o de pareja.
- Efectos colaterales sobre niñas/os que presencian la violencia en el hogar (problemas emocionales y de conducta, aumento del riesgo de llegar a ser o un agresor o una víctima de violencia).
- Reducida habilidad de la sobreviviente de la violencia para cuidar de sus niñas/os (desnutrición infantil y descuido debidos a los efectos restrictivos que tiene la violencia sobre la mujer).

---

24 CENTRO DE DERECHOS HUMANOS (s.f.), *Modelos de sesiones de capacitación sobre Violencia de Género*, Minnesota, Universidad de Minnesota. Información en línea, disponible en Internet en: <http://www.umn.edu/humanrts/svaw/advocacy/modelsessions/index.htm>

- *Aunque puede haber modalidades* diferentes de un país (o región) a otro, la información disponible identifica a la violencia de género como un fenómeno universal. Un problema grave de enormes dimensiones a nivel mundial y del que, al día de hoy, ningún país está libre.
- *La violencia de género tiene consecuencias* o impactos serios para:
  - Las propias víctimas (impactos personales como las consecuencias sobre su salud física, salud mental que pueden desembocar en resultados fatales).
  - Las familias de las víctimas.
  - Sobre las comunidades y sobre el país (vía severas cargas económicas para el Estado o la nación, pero también por la pérdida de la contribución potencial de las mujeres como actoras económicas y sociales).
- *Tanto por sus dimensiones* como por la gravedad y masividad de sus impactos, la violencia de género es un problema de primer orden en el mundo de hoy.

## 3.5.

### Instrumentos internacionales y la lucha contra la violencia de género

Es precisamente por el reconocimiento de la gravedad del problema y sus amplios niveles de afectación, que los organismos internacionales han desarrollado diversos instrumentos para la lucha contra la violencia de género. En la **Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)** de 1979 se reconoció que la violencia contra la mujer es un obstáculo para el desarrollo. Durante la **Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos** (Viena, 1993), por primera vez, se afirma que “los Derechos Humanos de la mujer y la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los Derechos Humanos Universales” y que la violencia contra las mujeres constituye

una violación a estos derechos. El Programa de Acción de Viena subraya la importancia de la labor destinada a eliminar la violencia contra la mujer en la vida pública y privada. Producto de esta conferencia se designó una Relatora Especial de la Organización de Naciones Unidas (ONU) sobre la violencia contra la mujer<sup>25</sup>. En la **Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer** en Beijing en 1995, se desarrolló un capítulo sobre el tema de violencia contra la mujer en el que se definieron pasos estratégicos para la eliminación de la violencia contra las mujeres.

En junio de 1996 se firmó la **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer**, denominada también **Convención Belem do Parà**. Esta fue aprobada por la OEA en la ciudad brasileña del mismo nombre. El aporte fundamental de este tratado es que reconoce el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

La Convención diferencia dos tipos de obligaciones de los Estados, unas son de aplicación inmediata (Arto.7) y otras de aplicación progresiva (Arto.8).

Entre las *medidas a ser aplicadas sin dilaciones* se señalan:

- Incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza, que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.
- Adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad.
- Tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer.
- Establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección.
- Establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces.

Entre las *medidas de aplicación progresiva*, es decir, en correspondencia con las posibilidades de cada país, se señalan:

- Fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer.

---

<sup>25</sup> Relatora Especial de la ONU sobre la Violencia contra la Mujer, información en línea, disponible en Internet en: <http://www.unhcr.ch/html/menu2/7/b/mwom.htm>



- Suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea el caso, y cuidado y custodia de los menores afectados.
- Ofrecer a la mujer objeto de violencia acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social.

Esta Convención ha previsto la existencia de mecanismos interamericanos de protección, entre ellos están:

- La obligación de los Estados de presentar informes periódicos sobre el cumplimiento de la Convención.
- La posibilidad de solicitar opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), sobre la interpretación de la Convención.
- La legitimación y trámite de las peticiones que contengan denuncias o quejas, que serán tramitadas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con arreglo a las normas y los requisitos de procedimiento estipulados en la Convención Americana de Derechos Humanos y en el Estatuto y Reglamento de la CIDH.

Para atender el problema específico de la trata de personas, existe la **Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo Complementario para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (2000)**. El *Protocolo* constituye el instrumento internacional más completo que se ha elaborado hasta la fecha y constituirá una herramienta valiosa contra las prácticas del tráfico. Aborda todas las formas de tráfico de personas, incluida la explotación sexual, el trabajo forzado y la extirpación de órganos. Tiene como objetivo servir de instrumento legal poderoso para combatir el tráfico y lograr un mejor balance entre el cumplimiento de la ley y la protección de las víctimas.

Lamentablemente la Convención y el Protocolo aún son poco conocidos en la región centroamericana y del Caribe. Sin embargo, ya hay iniciativas de entidades públicas y de la sociedad civil dirigidas a promover la firma de estos instrumentos (en Honduras y en instancias regionales), ampliar el conocimiento sobre ellos (Costa Rica) o revisar legislaciones nacionales a la luz del Protocolo (República Dominicana).

En realidad, el marco jurídico internacional para enfrentar la violencia de género en general, y el tráfico en particular, está conformado por un conjunto más o menos amplio de convenciones y protocolos. Los países de la región presentan una mejor situación en relación con las convenciones que abordan los derechos humanos de mujeres, niños y niñas que frente a las que abordan problemáticas específicas de la trata de personas. En el primer caso, con la excepción de Haití y Belice, la mayoría de las convenciones han sido ratificadas por estos países.

Mientras que en el segundo, de siete instrumentos internacionales sobre o estrechamente vinculados con la trata de personas, Costa Rica, Guatemala y Honduras han ratificado tres; Panamá ha ratificado dos; Belice, República Dominicana y Nicaragua han ratificado una; y El Salvador y Haití no han ratificado ninguna.

## A modo de *resumen*

- *La universalidad, las enormes dimensiones* y la gravedad del problema de la violencia de género ha sido reconocida por instancias internacionales y ha dado lugar a una serie de instrumentos que constituyen el marco legal o político internacional para la lucha contra esta violencia. Se cuenta con instrumentos de Naciones Unidas y de carácter iberoamericano.
- *Los países de la región centroamericana y del Caribe* han ratificado la mayoría de los instrumentos generales y han avanzado en el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Pero, a pesar de que ya existen iniciativas públicas y de la sociedad civil en algunos países y a nivel regional, no presentan el mismo nivel de avance con respecto a los instrumentos específicos para la trata de personas.

## 3.6.

### Experiencias exitosas para combatir la violencia de género

El combate contra la violencia de género exige la aplicación del *enfoque de género*, como herramienta de cambio en muchas esferas de la vida de las sociedades para poder atacar la raíz del problema. Es necesario romper ideas tradicionales, reconstruir las normas de convivencia, desaprender ciertas costumbres, rehacer valores. En síntesis, se trata de desaprender la “cultura de la violencia” de forma tal que la violencia de género no sea más algo tolerado, aceptado y hasta aprobado.

Casi 30 años de lucha internacional y en los distintos países prueban que la erradicación de la violencia de género es un proceso complejo y de largo plazo, como todo proceso que exige cambios a nivel de la sociedad en su conjunto. No obstante, cada persona puede contribuir a este proceso mediante sus pensamientos y acciones, pues quien se transforma a sí mismo/a contribuye a transformar la sociedad.

Las respuestas públicas y de la sociedad civil para combatir la violencia de género han sido muchas y muy variadas. Incluyen desde la promoción del cambio socio-cultural hasta la atención y protección de las víctimas. Algunos ejemplos de experiencias exitosas en esta lucha son las siguientes:

**Dieciséis Días de Acción Contra la Violencia de Género:** esta campaña internacional fue fundada en 1991, contando con la participación de 800 organizaciones en más que 90 países. Es una jornada de incidencia política que se desarrolla anualmente entre el 25 de noviembre (Día Internacional Contra la Violencia hacia las Mujeres) y el 10 de diciembre (Día Internacional de los Derechos Humanos). La campaña se basa en el reconocimiento de que todas las formas de violencia de género, en el ámbito privado o en el público, son violaciones de los derechos humanos de las personas afectadas<sup>26</sup>.

**Planes nacionales contra la violencia:** después de la Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), diferentes gobiernos de Centroamérica y el Caribe elaboraron planes nacionales para coordinar acciones en contra de la violencia de género.

En *Costa Rica*, por ejemplo, el objetivo del *Plan Nacional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar* es generar un sistema de atención integral a la violencia y promover acciones para cambiar los patrones socioculturales que la propician. Contempla tres poblaciones meta beneficiarias: víctimas, víctimas que son a su vez ofensoras y personas ofensoras. El sistema interviene a nivel de detección, atención, prevención y promoción, acceso a capacitación y apoyo.

En *Nicaragua* en el año 2000, se aprobó el *Plan Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Sexual (2001 - 2006)*. El Plan es producto de la participación de diversos sectores públicos y de la sociedad civil involucrados con este tema. Los objetivos del Plan están centrados principalmente, en acciones preventivas orientadas a la búsqueda y consolidación del respeto a la dignidad y derechos de todas las personas y el fomento de una cultura de paz dentro de la familia, los niños, niñas y sociedad en general.

**Refugios para mujeres en situación de violencia intrafamiliar:** este tipo de refugios también han sido desarrollados en diversos países de Latinoamérica. Constituyen espacios temporales seguros para mujeres en situación de violencia doméstica crítica y sus servicios están diseñados para facilitar el inicio de

---

<sup>26</sup> Esta campaña es coordinada por el Center for Women's Global Leadership (CWGL) en los Estados Unidos, hay materiales útiles disponibles, en: <http://www.cwgl.rutgers.edu>

procesos de mayor autonomía para las víctimas y la interrupción del ciclo de la violencia. También buscan contribuir a la coordinación interinstitucional y de redes de violencia doméstica, a fin de optimizar los recursos destinados a visibilizar, prevenir y atender este problema.

**Trabajo de hombres contra la violencia:** aunque de forma más reciente, la integración de hombres a la lucha contra la violencia ha venido avanzando en distintos países. Un ejemplo es la *Asociación de Hombres contra la Violencia*, en Nicaragua. Es una organización de hombres, con membresía solidaria de mujeres, inspirada en principios de no violencia. Su propósito es aportar a la construcción de relaciones entre las personas basadas en la justicia, la equidad de género y el respeto a los derechos humanos. En tal sentido, promueve espacios educativos para reflexionar sobre cómo se ejerce el poder entre los hombres y acerca del cambio personal hacia prácticas igualitarias en todas nuestras relaciones. Busca también incidir en las políticas públicas, leyes, planes, programas nacionales y prácticas institucionales que contribuyen a la igualdad de derechos, oportunidades y responsabilidades para mujeres y hombres, mediante el establecimiento de alianzas y/o coordinaciones. Brinda acompañamiento a organizaciones locales que trabajan el tema de masculinidad y violencia.

**Capacitación a facilitadoras indígenas en Guatemala:** atender a las mujeres indígenas desde un proyecto específico, hace posible utilizar las potencialidades de prevención y solución del problema de su propia cultura, así como de identificar los elementos culturales que vuelven vulnerables a las mujeres indígenas y limitan el impacto de las intervenciones. En Guatemala, el proyecto de Capacitación a Facilitadoras Indígenas trabaja con la Asociación Hogar Nuevos Horizontes (AHNH). A través de talleres, el proyecto capacita a facilitadoras mayas en prevención y tratamiento a la violencia intrafamiliar. Las mujeres obtienen conocimientos teóricos que deben ser adaptados culturalmente por ellas mismas, e instrumentos y herramientas prácticas de trabajo para desarrollar estrategias de intervención en las comunidades<sup>27</sup>.

**Capacitaciones en autodefensa para mujeres:** constituyen un mecanismo para identificar los patrones de comportamiento violento y desaprender la “cultura de la violencia”. El reconocimiento consciente de la violencia comienza en el momento que las personas perciben el peligro y se interesan en aprender cómo evaluar correctamente la situación y los posibles daños. Este tipo de capacitaciones contribuye a fortalecer la capacidad de las mujeres para evitar la violencia (promoviendo el conocimiento sobre situaciones y lugares que encierran peligros concretos o potenciales); o su capacidad para poder defenderse efectivamente de sus agresores, fortaleciendo así su confianza en sí mismas.

---

27 Sus materiales están disponibles en: <http://www.iadb.org/sds/violence>.

## A modo de *resumen*

- **La aplicación del enfoque de género** en todas las esferas del funcionamiento social es indispensable para atacar la raíz del problema de la violencia de género. Por su fuerte carácter cultural, la erradicación de este problema es un proceso complejo y largo, pero todos y todas podemos contribuir a esta lucha. La transformación de una persona aporta al cambio social.
- **Las iniciativas de atención** al problema de la violencia de género son muchas y muy diversas.
- **Hay iniciativas exitosas** de lucha contra la violencia de género, a nivel internacional o nacional, que vale la pena mantener y desarrollar. Estas iniciativas van desde la promoción del cambio socio-cultural hasta la atención y protección de las víctimas.
- **Cada vez hay más mujeres** y hombres que quieren cambiar las cosas y se comprometen con el cambio. El proceso es difícil pero no imposible y si es largo, lo único que significa es que hay que trabajar más y mejor desde ahora.

## BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

(2001), *Violencia Doméstica: intervenciones para su prevención y tratamiento*, Washington D.C., BID.

(1999), *Too close to Home: Domestic Violence in the Americas*, Washington D.C., BID:

BANCO MUNDIAL (2002), *Panorama de género en América Central*, Washington D.C., Banco Mundial.

CENTER FOR WOMEN'S GLOBAL LEADERSHIP, información en línea, disponible en Internet en: <http://www.cwgl.rutgers.edu>

COMITÉ DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA MUJER, información en línea, disponible en Internet en: <http://www.derechos.org/cladem>

COMISIÓN NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA HACIA LA MUJER, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA (2000), *Plan Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Sexual. 2001 - 2006*, Managua, INIM.

DERECHOS DE LA MUJER INTERNACIONAL, información en línea, disponible en Internet en: <http://www.law-lib.utoronto.ca/Diana>.

ELLSBERG, Mary et al (1998), *Confites en el Infierno: Prevalencia y características de la violencia conyugal hacia las mujeres*

*en Nicaragua*, 2da edición, Managua, Red Nacional de Mujeres contra la Violencia, UNAN-León, Umea University-Suecia.

ECHEBURÚA, E. (1998), *Personalidades Violentas*, Madrid, Ed. Pirámide.

ONU, Documentos de la Relatora Especial de la ONU sobre la Violencia contra la Mujer, información en línea, disponible en Internet en: <http://www.unhcr.ch/html/menu2/7/b/mwom.htm>

OPS/OMS (1992), *Violencia contra la mujer: Un problema de salud pública. Memoria del Primer Seminario Subregional sobre violencia contra la mujer*, Managua, OPS/OMS, ASDI, NORAD.

TRATADO MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN CENTROAMÉRICA (1995), información en línea, disponible en Internet en: [http://www.sieca.org.gt/publico/Reuniones\\_Presidentes/xvii/tratado1.htm](http://www.sieca.org.gt/publico/Reuniones_Presidentes/xvii/tratado1.htm)

UNIFEM

(2000), *Progress of the World's Women 2000*, New York, UNIFEM.

Fact Sheet No. 5, información en línea, disponible en Internet en: <http://www.unifem-eseasia.org/resources/factsheets/UNIFEMSheet5.pdf>

# Unidad 4

## Género y actuación policial

Los valores, estereotipos y normas de género vigentes en una sociedad determinada se introducen en las instituciones mediante su personal que, como parte de esa sociedad, también los comparten. Se producen así, como ya hemos visto, desigualdades a lo interno de las instituciones, entre los hombres y las mujeres que las conforman, pero también producen formas de actuación discriminatorias, por razones de género, frente a la ciudadanía usuaria de sus servicios. Estas actuaciones discriminatorias se manifiestan de dos formas: por acción (formulando políticas, estableciendo normas o prácticas y/o asumiendo actitudes inadecuadas que discriminan o producen resultados discriminatorios para mujeres u hombres); o por omisión (no desarrollando las políticas y prácticas necesarias para garantizar una atención efectiva a las necesidades específicas de mujeres u hombres). Las instituciones policiales no son una excepción a este fenómeno. En esta unidad estudiaremos las vinculaciones entre el género y la actuación policial.

### 4.1.

#### Modelo tradicional de actuación policial

El modelo tradicional de la seguridad, vale decir las doctrinas de *seguridad nacional*, han guiado por mucho tiempo la concepción del orden público determinando un modelo de actuación policial también tradicional. La región centroamericana y del Caribe funcionó históricamente dentro de este modelo con el agravante de que en muchos países la influencia de lo militar fue bastante fuerte.

### 4.1.1. Características del modelo tradicional de actuación policial

---

El modelo tradicional de actuación policial tradicional se caracteriza por:

*Predominio del afán represivo, enfatizando la acción correctiva sobre la preventiva, frente a la criminalidad y la alteración del orden público.*

El trato represivo marcó el comportamiento de las instituciones policiales del continente en las décadas pasadas. Los gobiernos dictatoriales, las luchas contrainsurgentes y contra los movimientos organizados de la sociedad civil, contribuyeron a generar una actuación policial alejada de la población, a quien le inspiraba más temor que respeto.

El trabajo cercano y articulado a las fuerzas militares que desarrollaron algunos de los cuerpos policiales produjo la “militarización” de dichas instituciones.

La violencia en la actuación policial ha sido también una queja constante de la ciudadanía: torturas a detenidos/as, violación sexual a mujeres (entre ellas a las prostitutas que son detenidas en las calles por ejercer su trabajo clandestino), chantajes y corrupción. Estas acciones contribuyeron a un significativo distanciamiento entre las instituciones policiales y la sociedad civil.

Las tareas de prevención, que los cuerpos policiales debían cumplir, presentaron un perfil muy débil o no se asumieron del todo, centrándose en el rol de persecución del delito con fines correctivos. Sin embargo, las altas tasas de impunidad evidenciadas en las estadísticas de los distintos países de la región, indican que tampoco en esa esfera se pudo ser eficiente, aunque esta impunidad no sea responsabilidad solamente de las instituciones policiales sino también del sistema judicial.

La pérdida de legitimidad ante la ciudadanía ocasionada por estas circunstancias debilitó más aún el accionar preventivo de los cuerpos policiales.

*Concentración en la figura del delincuente y poca atención a la persona afectada o víctima.*

La persecución del delito estaba orientada básicamente a la captura de los/as delincuentes. El Derecho Penal imponía una búsqueda de infractores/as y un reparto de sanciones, al asumir que el delito afecta al “orden público” como noción general, por encima de las afectaciones particulares de que eran objeto las víctimas. En ese sentido, el rol previsto en las leyes penales para las víctimas se convierte en secundario una vez que ellas denuncian, porque el caso entra a formar parte del interés público por perseguir el delito.

En la persecución del crimen no se consideraban los intereses ni necesidades de las víctimas. Además de los frecuentes casos de impunidad, las víctimas no recibían la indemnización de las pérdidas derivadas del hecho delictivo y usualmente las sentencias penales consideraban indemnizaciones irrisorias. Las modernas teorías penales han reconocido la necesidad de valorar el rol de las víctimas en el sistema penal, desarrollándose un pensamiento victimiológico que parte de reconocer los derechos de las víctimas.

### *Una actuación policial fundamentada en el supuesto de una delincuencia “masculina”, basada en la predominancia de hombres en la ejecución de delitos.*

Las instituciones policiales fueron formadas desde sus inicios para combatir el crimen, en la consideración que casi la totalidad de los delitos eran cometidos por varones. Este supuesto marcó el modo de abordar a los delincuentes, los lenguajes e inclusive el espacio policial y su infraestructura. Por ejemplo, se hicieron calabozos y urinarios pensados para varones a pesar de que también existían mujeres infractoras cuyo número ha venido creciendo en el tiempo.

### *Ejercicio de la autoridad policial por agentes de sexo masculino.*

En general, los perfiles de cualquier profesión que reflejara ejercicio del poder han estado ligados a los varones. No es extraño entonces que los cuerpos policiales hayan sido originalmente pensados como un espacio esencialmente masculino, al igual que las fuerzas armadas.

Los estándares que se exigen en materia del trabajo policial han sido elaborados bajo el supuesto de que el personal será masculino. A este fenómeno se le conoce como “androcentrismo”, es decir, centrado o concebido con base en la imagen del varón.

Este es un claro estereotipo que aún ahora constituye una carga para las mujeres que se han incorporado a las distintas instituciones policiales de la región.

### *Una actuación policial focalizada en actos y conductas delictivas realizadas en el ámbito público.*

Los varones han sido durante siglos quienes, en mayor proporción, han cometido delitos porque ellos han dominado el llamado “mundo público”, que se suponía era el escenario de la mayoría de los hechos delictivos. El hogar, lugar donde las mujeres pasaban casi toda su vida, prácticamente no era considerado como espacio para la comisión de delitos. Asimismo, los hechos que allí sucedían no eran reconocidos social ni legalmente como tales. Ese es el caso de la violencia contra la mujer y contra los niños y niñas, que sólo hace poco tiempo han adquirido el status de delitos o faltas perseguibles y condenables por el Estado.



## 4.1.2. Implicaciones de género en la actuación policial tradicional

---

El género marca significativamente el modo en que las personas se relacionan entre sí, especialmente cuando ellas entran a un determinado juego de roles. Al tener la policía tradicional una imagen y una práctica esencialmente masculinas, se desarrollaron relaciones de género que aún hoy resultan difíciles de superar:

**Relación agente policial masculino - mujer denunciante:** cuando las mujeres denunciaban (usualmente delitos sexuales o maltratos severos de distinto tipo), el trato que recibían era culpabilizador y se expresaban dudas sobre su conducta, perdiéndose la neutralidad requerida para una atención adecuada. Interrogatorios imprudentes que hurgaban sobre la vida sexual de las víctimas eran, y aún pueden ser, bastante frecuentes.

**Relación agente policial masculino - hombre denunciante:** la actuación policial frente al hombre víctima parte del supuesto de debilidad del denunciante. La "debilidad" no es muy aceptada socialmente en los varones y ello se refleja en la actuación policial frente a este tipo de víctimas. El trato suele ser de indiferencia o desprecio. No obstante, en los casos en que la denuncia es obviamente necesaria, la relación con el hombre denunciante siempre es más eficaz y atenta que la atención con la mujer denunciante.

**Relación agente policial masculino - mujer infractora:** cuando una mujer resulta implicada o es sospechosa por la comisión de un delito, requiere de un marco especial de procedimientos no considerados o considerados sólo hipotéticamente en la actuación policial tradicional.

Algunos países establecen legalmente la obligación de tener cárceles especiales para las mujeres y las normas de investigación criminal de algunos cuerpos policiales señalan que la revisión de las sospechosas se hará siempre por una mujer.

Allí donde existen estas normas, ellas se fundamentan en el reconocimiento de que la actuación de la policía pensada en términos de infractores masculinos no es suficiente para garantizar los derechos ni la integridad de las mujeres infractoras. La existencia de mujeres infractoras es un factor que genera demanda de personal policial femenino.

**Relación agente policial masculino - hombre infractor:** en general, el trato policial a los infractores es muy brusco y se da en espacios que no permiten privacidad. El uso de ciertos niveles de violencia es considerado necesario por la policía y la población no muestra disconformidad al menos que se produzcan "excesos". En este tipo de relación el único estándar de calidad es no violar los derechos humanos tutelados por instrumentos legales y/o normativos, pero en general los calabozos y cárceles brindan una vida infrahumana.

- ***El enfoque tradicional*** sobre la seguridad con su concepto de seguridad nacional o del Estado, determinó una actuación policial caracterizada por:
  - Una orientación correctiva, en detrimento de la preventiva, con uso excesivo de modalidades represivas.
  - Una acción orientada hacia el delincuente, sin consideración adecuada de la víctima.
  - La vigencia del supuesto de que el delito es ejecutado por hombres.
  - Una actuación centrada en el ámbito público.
  - La vigencia del estereotipo de que el trabajo policial es trabajo de hombres.
- ***La imagen y práctica esencialmente masculinas*** de las instituciones policiales permitieron el desarrollo de relaciones de género entre agentes hombres y víctimas o infractores, mujeres y hombres, cuya calidad resultaba afectada negativamente por los esquemas de género, especialmente en el caso de las mujeres víctimas e infractoras.

## 4.2.

### Hacia un nuevo modelo de actuación policial

Como ya hemos dicho, los años noventa se caracterizaron por continuos esfuerzos para construir una *seguridad pública* imparcial y responsable, en el marco de la ley, de la protección de la seguridad y los derechos ciudadanos. Vale decir, una actuación consistente con el enfoque de seguridad ciudadana y democrática. En consecuencia, los cuerpos policiales de la región se están reorientando hacia una nueva concepción de su rol en la sociedad, que privilegia la protección de los derechos ciudadanos. Este enfoque separa claramente la función de defensa de la soberanía nacional encargada al ejército, del rol de la policía como institución civil, agente de la ley.

*La idea o concepción más común sobre “seguridad ciudadana” parte de varios supuestos erróneos o equivocados. En la construcción de un nuevo modelo de actuación policial más eficiente y efectivo, es necesario identificar estos supuestos para poder superarlos. Veamos cuáles son:*

**Supuesto 1:** *Velar por la seguridad ciudadana es un deber ante todo de las instituciones policiales.*

Es un error. En realidad, la seguridad ciudadana es un deber de toda la sociedad. Sólo es posible garantizarla en la medida que se sumen esfuerzos entre distintas organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil. Las amenazas a la seguridad (la violencia, el delito, la corrupción) son problemas complejos que requieren solución articulada multisectorial y multi-institucional. La coordinación interinstitucional permite visualizar los problemas que aquejan a la sociedad en su conjunto, permite conciliar puntos de vistas diferentes, desarrollar redes sociales e institucionales, establecer consensos básicos de actuación. Las instituciones policiales de Centroamérica y el Caribe ya han dado pasos para abordar de esta manera, fenómenos como las pandillas juveniles, la distribución de drogas en escuelas y centros juveniles, la violencia intrafamiliar; o para realizar el trabajo de las policías comunitarias. También el esfuerzo interinstitucional lo realizan entre instituciones policiales vecinas y la INTERPOL en la lucha contra el narcotráfico y sobre otros aspectos del crimen internacional organizado.

**Supuesto 2:** *La intervención policial se produce, básicamente, una vez cometido el delito o acto de violencia.*

También es una idea equivocada. La intervención policial debe ser no sólo punitiva o correctiva, lo cual supone coerción, sino también de carácter preventivo. Las instituciones policiales de la región, que han avanzado en su modernización, ya han incorporado el trabajo preventivo como una línea fundamental de acción que exige esfuerzos de coordinación interinstitucional. Sin embargo, todavía no hay suficiente claridad sobre la importancia de la prevención en todas las áreas de actuación policial. Por ejemplo, en regulación del tránsito hay un esfuerzo e inversión grande alrededor de la acción coercitiva de la multa: patrullas especializadas motorizadas, radares para detectar velocidad de los vehículos, alcoholímetros, etcétera y por otra parte, hay un esfuerzo aún débil en la intervención preventiva: educación vial, correctas señalizaciones, selección para otorgar licencias de conducir, criterios estrictos para circulación de vehículos, etcétera.

**Supuesto 3:** *Todas las personas enfrentan los mismos riesgos, independientemente de su sexo.*

Esta idea no se corresponde con la realidad. El análisis de género de la criminalidad o la actividad delictiva indica que existen diferencias sustanciales en cuanto a los riesgos que enfrentan hombres y mujeres. Los tipos de delitos cometidos por hombres y de los cuales son víctimas, difieren sustancialmente de los cometidos por y de los que son víctimas las mujeres. Como vimos en la unidad anterior de este módulo, y para citar sólo un ejemplo, las mujeres sufren más delitos sexuales, los hombres están más expuestos a homicidios<sup>28</sup>. En consecuencia, las estrategias que se diseñen desde un trabajo policial sobre la seguridad ciudadana tendrán mayor eficacia si consideran estas diferencias, y además, generarán acciones que protejan a todos/as los/as ciudadanos/as frente a riesgos generales, pero también frente a riesgos específicos derivados de su sexo. Los patrones delictivos también presentan diferencias según edades y clases sociales.

**Supuesto 4:** *La casa, el espacio laboral y en general los espacios considerados como privados, constituyen lugares seguros para las personas o que, en todo caso, los conflictos que allí se suscitan requieren de una intervención mínima de la policía.*

Es falso. Los delitos no sólo se producen en el ámbito público. Una cifra estimada a nivel mundial plantea que 1 de cada 3 mujeres sufre o ha sufrido en el seno de su familia alguna acción violenta que resulta perjudicial para su integridad personal. Si se establecieran para cada país las cifras reales de mujeres, niñas y niños maltratadas/os en su hogar, con formas de maltrato que ponen en peligro sus vidas e integridad psicológica, no se dudaría en ningún momento en afirmar que los espacios privados son tanto o más peligrosos que los espacios públicos, son zonas de alto riesgo de inseguridad ciudadana.

**Supuesto 5:** *Las estrategias y normas de actuación policial deben ser neutras.*

Falso. La población no es homogénea, por el contrario, es diversa y heterogénea. Esto implica que las instituciones policiales deben definir estrategias y normas que tomen en cuenta las características de la población (sexo, etnia, edad, entre otros).

---

28 Tabla No. 24, Unidad 3 de este módulo.

## 4.2.1. Principios de la actuación policial en el contexto de la seguridad ciudadana y la seguridad democrática

---

Las instituciones policiales de Centroamérica y el Caribe han ido tomando conciencia de la necesidad de modernizarse porque, entre otras cosas, el auge de la democracia en la región así lo exige.

Para cumplir con la exigencia moral y normativa que supone el velar por la seguridad ciudadana y democrática, la actuación policial debe asumir ciertos principios, los cuales se pueden considerar universales en la medida que responden a consideraciones de derechos humanos y democráticos que también lo son. Estos principios son:

**Principio de legalidad (cumplimiento del Estado de Derecho)**, lo que supone:

- Irrestricto respeto a la Constitución y a las leyes vigentes. Para asegurar su aplicación es necesario tanto el conocimiento de las normas como su aplicación sin interpretaciones discriminatorias que recorten derechos a las mujeres, ni los de ningún grupo humano por razones de raza, etnia, clase social o condición socio-económica, edad.
- Respeto a los tratados internacionales suscritos por los Estados.

**Principio de igualdad ante la ley y principio de no discriminación**, lo que supone que:

- El trato a toda persona *detenida o víctima* nunca debe ser desigual por razón de raza, sexo, credo religioso u opinión política, preferencia sexual, ocupación, estado civil, edad, lengua, condición étnica o nivel socio-económico.
- La actuación de la policía debe ser equitativa a la hora de defender la seguridad ciudadana, independiente de sexo, edad, condición socio-económica, raza, u otras diferencias sociales, evitando en todo momento intervenciones arbitrarias y/o discriminatorias.

**Principio de profesionalismo**, lo que supone:

- Una actuación íntegra y digna.
- Celeridad y oportunidad en el servicio. Llevar a cabo sus funciones con total dedicación, decisión y sin demora.
- Deber de reserva. Actuación responsable y con espíritu de servicio. Mantener la más estricta neutralidad político-partidista e imparcialidad en todo momento.

**Respeto a la jerarquía**, lo que implica la obligación de:

- Acatar las instrucciones y órdenes emanadas de sus superiores. Sujetarse en sus actuaciones a los principios de jerarquía y subordinación. Sin embargo, no debe haber sanción cuando se nieguen a obedecer órdenes que

constituyan un evidente hecho punible o cuando ellas lesionen garantías constitucionales.

**Honestidad en el servicio**, lo que implica, por ejemplo, que:

- En el cumplimiento de sus funciones o en razón de ellas, salvo su remuneración legal, no se podrá recibir ningún beneficio económico u otro tipo de favores, ya sea de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras. Aún en el caso en que aceptarlos no constituya formalmente un delito.
- Se debe denunciar todo delito conocido en la acción pública, y no cometer ningún acto de corrupción ni tolerarlo en su presencia. Se está obligado a rechazar y denunciar todo acto de corrupción.

**Garantías a las personas detenidas**, en su actuación, los y las agentes de policía tiene el deber de:

- Proteger la vida, la integridad, el honor y la dignidad de las personas detenidas. Velar por la integridad física y mental de las personas detenidas o que se encuentren bajo su custodia respetando su honor y dignidad. Las víctimas deben ser siempre tratadas con el debido respeto a su dignidad.
- Cumplir y observar con la debida diligencia los trámites, plazos y requisitos constitucionales y legales, evitando demoras innecesarias. Se deben minimizar las molestias a las personas detenidas por razón del proceso y garantizar su seguridad, la de sus familiares y testigos a su favor.
- Explicarle a las personas detenidas el motivo y las razones de su detención; su derecho de ser asistidas por un/a defensor/a y de abstenerse a declarar en su contra; e informar con claridad sobre los trámites a seguir y el desarrollo de su proceso. Todo ellos en el momento de detener y/o interrogar a una persona.
- Orientar de modo apropiado y rápido a las víctimas que requieran atención inmediata de otros profesionales (médicos/as, sicólogos/as, trabajadores/as sociales, por ejemplo).
- Identificarse debidamente ante cualquier/a ciudadano/a con quien se relacione en su actuación policial.

**Discreción y confidencialidad**, lo que supone el deber de:

- Guardar absoluto secreto respecto a asuntos confidenciales que puedan dañar el honor de las personas y que han sido conocidos en razón de sus funciones. Esta información sólo será revelada para cumplir con un deber legal.
- Guardar absoluta confidencialidad sobre documentos y asuntos que constituyan secreto de Estado.
- No divulgar información sobre asuntos en trámite de investigación.

**Relaciones con la comunidad.** En su actuación, deben promover o asegurar:

- Intercambio y colaboración con las comunidades para la realización de acciones conjuntas en beneficio de éstas.
- Trato correcto a todos los ciudadanos y ciudadanas.
- Eficiencia y calidad en la prestación de los servicios y la atención de las personas.

**Relaciones con otras instancias gubernamentales** para:

- Implementar acciones conjuntas para la solución de los problemas de la comunidad.
- Aplicar el enfoque más amplio de seguridad democrática. De esta forma, las instituciones policiales, en conjunto con el resto de los organismos del gobierno y Estado, forman parte de la solución de problemas sociales que afectan la seguridad ciudadana y la seguridad democrática.
- Entender y ayudar a entender, entre otras cosas, que un trabajo preventivo a largo plazo exige esfuerzos permanentes en la lucha contra la pobreza, mejorar la situación de empleo del país, mejorar el acceso y calidad de los servicios básicos de educación y salud; y que sin mejorar las condiciones de vida de la sociedad, no se puede esperar una seguridad ciudadana sostenible ni tampoco una seguridad democrática también sostenible.

**Uso racional de la fuerza y de las armas de fuego**, lo que significa:

- La aplicación del principio de proporcionalidad y oportunidad. El tipo y nivel de la fuerza a utilizar deben ser consistente con las características y riesgos de la situación enfrentada y debe aplicarse en el momento en que ello sea realmente necesario para evitar daños mayores.
- Intervención con uso de la fuerza en casos de grave riesgo para el orden público o de seria amenaza para la vida propia o de terceras personas.
- Bajo ningún concepto se debe invocar obediencia por situación especial, o cualquier otra emergencia pública, para justificar el uso de la tortura o de otros tratos crueles, inhumanos y degradantes.

#### 4.2.2. La prevención: una estrategia de seguridad ciudadana

---

Un elemento central de cambio en la nueva actuación policial es el fortalecimiento decidido del trabajo de prevención del delito.

La estrategia de un fuerte accionar preventivo es una estrategia más económica y efectiva, especialmente ante el actual auge delictivo en la región y la escasez

de recursos para enfrentarlo. Además, es una estrategia que permite fortalecer la concepción de la seguridad ciudadana como un tema de corresponsabilidad para las instituciones policiales, la sociedad civil y otras entidades del Estado, contribuyendo así a una actuación policial mucho más participativa y democrática.

Resulta muy positivo que las instituciones policiales en sus procesos de modernización se estén proponiendo un trabajo con un marcado énfasis preventivo y coordinado con la ciudadanía. Ello requiere la creación de instancias y mecanismos de coordinación y participación de la ciudadanía. Buenos ejemplos de acciones en esta dirección son: los Programas Policía – Comunidad que se desarrollan en Centroamérica, y algunas iniciativas nacionales como las Oficinas de Participación Ciudadana en el Perú; el desarrollo de cuerpos policiales con acción comunitaria en Costa Rica; los Comités para la Prevención del Delito, con una línea de acción conjunta entre policía y comunidad, que se están constituyendo en Nicaragua; el Programa de Vecinos Vigilantes en Panamá; y el Programa Comunidad Segura en Honduras.

A pesar de estos esfuerzos falta mucho por hacer. El carácter preventivo de las instituciones policiales de la región es todavía mínimo y ello genera importantes limitaciones para enfrentar exitosamente la creciente demanda de seguridad de la ciudadanía.

La *prevención* constituye un reto frente al cual los cuerpos policiales requieren elaborar propuestas consistentes y articuladas con la sociedad civil.

La recolección, sistematización y manejo de la información estadística es clave para el diseño de estrategias eficaces de prevención e intervención policial. Una información desactualizada, que no recoge las características principales de infractores y víctimas y sin *enfoque de género*, limita significativamente la capacidad de anticipación y de previsión que debe tener la institución policial si quiere generar impactos o cambios importantes y positivos en la problemática de la seguridad ciudadana.

La prevención exige una variación sustancial en la actuación policial tradicional. Por ejemplo, se requiere recabar información no sólo de los delitos sino también sobre hechos violentos como los accidentes de tránsito, el suicidio y actividades de pandillas. Asimismo, también es necesario identificar y dar seguimiento a la incidencia de lo que se denomina “factores de riesgo”, entendiendo como tales aquellas situaciones que al estar presentes incrementan la probabilidad de que suceda un hecho violento. Algunos de los *factores de riesgo*, presentes en distintos hechos de violencia, más conocidos son:

- El consumo de alcohol.
- La proliferación de armas de fuego.
- La cultura de la respuesta violenta al conflicto.



- La pobreza, la desigualdad social y la marginalidad.
- La presencia de elevados niveles de impunidad en relación con los hechos violentos.
- La debilidad y falta de credibilidad de las instituciones ligadas a la administración de justicia.

### 4.2.3. Peligros para un nuevo modelo de actuación policial orientado a la seguridad ciudadana

---

El nuevo modelo de seguridad ciudadana puede deteriorarse en la región, si la actuación policial no logra ser efectiva en su lucha contra la delincuencia. Esta falta de efectividad puede originarse, por ejemplo, en un desbalance entre el crecimiento cuantitativo y cualitativo de la actividad delictiva nacional y regional y el de la capacidad de respuesta a la misma. Por ejemplo, si los cuerpos policiales no tienen suficiente personal (si crece el delito debe crecer también la cantidad de efectivos); las instituciones policiales no logran profesionalizarse con suficiente calidad técnica y operativa; no existen los recursos necesarios para tener la infraestructura material y técnica necesaria; no existan las coordinaciones necesarias entre cuerpos policiales de la región y otras instituciones como INTERPOL.

La ineffectividad de la actuación policial en el control y prevención del delito puede comprometer el modelo mismo de la seguridad ciudadana, al favorecer, por ejemplo:

**La militarización de la seguridad pública:** lo que conduciría a la represión a gran escala del desorden social, con poca prevención de la delincuencia y ninguna garantía de los derechos ciudadanos.

**La “extraoficialización” de algunas funciones de la seguridad pública:** propiciando el surgimiento de grupos vecinales paramilitares, estructuras “paralelas al Estado” (por ejemplo, las estructuras delictivas en Río de Janeiro). Estas estructuras paralelas y/o paramilitares se convierten en fuente de desorden y promotoras/ejecutoras de actividades delictivas, como en el caso Colombia, lo cual justificaría más, la militarización del país.

**La privatización de la seguridad pública:** lo que implica que tendrán más seguridad quienes pueden pagarla a través de organismos particulares. Pero esto no es todo. Si las fuerzas de seguridad privada crecen y tienen más recursos que los cuerpos policiales, esta privatización excesiva de la seguridad pública conducirá poco a poco a que queden en sus manos las garantías constitucionales de la ciudadanía. Las instituciones policiales contarán con estas fuerzas para mantener el orden, pero no se debe olvidar que las empresas privadas de seguridad buscan

beneficios económicos en su labor, su objetivo no es disminuir la delincuencia, ni mucho menos garantizar el respeto de los derechos individuales de la ciudadanía. Su propósito es ganar dinero garantizando protección y seguridad a particulares y sus propiedades. Esto puede poner en riesgo la seguridad ciudadana e incluso generar una pérdida de confianza en los cuerpos policiales del Estado.

No hay que olvidar que el modelo de seguridad ciudadana y democrática, a pesar del fenómeno globalizado de aumento de la delincuencia y la violencia, es un complemento en la construcción de la paz y la democracia con garantías de respeto a los derechos humanos.

## A modo de

# resumen

- ***El nuevo modelo de actuación policial*** se fundamenta en la nueva concepción de la seguridad: la seguridad ciudadana y democrática. Supone la responsabilidad de los cuerpos policiales de velar por la seguridad ciudadana y democrática:
  - En coordinación con otras instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y las mismas comunidades.
  - En ámbitos públicos y privados.
  - Con acciones preventivas y correctivas del delito.
  - Conociendo y considerando las diferencias existentes en las demandas de seguridad ciudadana por razones de género, edad o de clase social, entre otras.
- ***Para garantizar la seguridad ciudadana*** y democrática las instituciones policiales deben aplicar ciertos principios en su actuación:
  - Legalidad, igualdad ante la ley y no discriminación.
  - Profesionalismo.
  - Respeto a la jerarquía.
  - Garantías a las personas detenidas.
  - Honestidad.
  - Discreción y confidencialidad.
  - Relaciones con la comunidad y con otras instancias gubernamentales.

Un cambio central promovido por el nuevo modelo de actuación policial *es el fortalecimiento decidido del trabajo de prevención del delito*. Ello exige:

- La promoción y establecimiento de relaciones de calidad con instancias gubernamentales, de la sociedad civil y las comunidades mismas.
- Asegurar la recolección de información y su análisis no sólo sobre los hechos delictivos sino sobre los hechos de violencia en general, así como la identificación de y el seguimiento a la incidencia de “factores de riesgo”, para diseñar estrategias de trabajo más adecuadas y efectivas.
- *Algunos de los factores de riesgo* más conocidos, que inciden en el comportamiento de los hechos de violencia, son: el consumo de alcohol, la proliferación de armas de fuego, la cultura de la respuesta violenta al conflicto, la presencia de elevados niveles de impunidad en relación con los hechos violentos, la pobreza, la desigualdad social y la marginalidad, la debilidad y falta de credibilidad de las instituciones ligadas a la administración de justicia.
- *La efectividad de la actuación policial* en el control y prevención del delito es un requisito para el sostenimiento del nuevo modelo de seguridad ciudadana y democrática. Por lo tanto, es vital asegurar el balance adecuado entre las exigencias que plantea la actividad delictiva y la capacidad de respuesta a las mismas. Una actuación policial no efectiva puede hacer resurgir viejos problemas y/o crear nuevos que afecten negativamente el proceso de construcción de la paz y la democracia con respeto a los derechos humanos, en que está comprometida la región.

---

## 4.3.

### Enfoque de género y actuación policial

Las mujeres organizadas a nivel mundial han colocado en la agenda pública la necesidad de enfrentar los riesgos específicos que, para su seguridad personal, implica el ser mujer. La participación de las mujeres en diversas conferencias nacionales, regionales y globales permitió visibilizar sus necesidades de seguridad, así como la formulación de propuestas concretas de políticas públicas, marcos normativos y modalidades prácticas para atender sus problemas específicos.

La violencia contra la mujer en el espacio familiar, especialmente la violencia ejercida por parte de la pareja, ha sido tradicionalmente avalada con el silencio

y la complicidad social y legal. Las leyes no sancionaban a los agresores y la sociedad culpabilizaba a las mujeres, negándoles soluciones. El movimiento de mujeres ha presionado durante años y ha conseguido en diferentes países la promulgación de leyes y la creación de espacios especializados para atender las denuncias por violencia intrafamiliar y sexual. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer para erradicar las ideas y valores que discriminan a las mujeres y sustentan este tipo de violencia.

La violencia contra la mujer en los espacios públicos también ha sido denunciada y se han formulado propuestas para enfrentarla. La publicidad que coloca a las mujeres como objeto sexual, el hostigamiento sexual callejero, el acoso sexual en el centro de trabajo o de estudios, suelen colocar a las mujeres en situación de permanente inseguridad; y constituyen problemas que requieren ser confrontados si se espera brindar seguridad a toda la ciudadanía, sin discriminación.

En fin, la incursión de las mujeres en el ámbito público ha determinado nuevas demandas y necesidades para las instituciones policiales. La región centroamericana y del Caribe no ha sido una excepción a este fenómeno social.

#### 4.3.1. Necesidad, utilidades y aportes del enfoque de género en la actuación policial

---

Ante la masculinización de la concepción tradicional de la actuación policial, el *enfoque de género* es una *herramienta fundamental para mejorar la actuación y el trato policial*. Se trata, evidentemente, de una cuestión de justicia, pero también de necesidad y utilidad práctica. Es por ello, que las instituciones policiales de Centroamérica y el Caribe han puesto en marcha procesos de cambio, a lo interno y en su actuación, que tienen como propósito atender, con mayor eficiencia y profesionalismo, las necesidades diferenciadas de la población en materia de violencia de género y seguridad ciudadana.

Las instituciones policiales sólo pueden brindar servicios de calidad si conocen y tienen en cuenta las necesidades y demandas de sus destinatarios. Las instituciones policiales tienen que servir a una población territorial muy heterogénea, con problemáticas de seguridad ciudadana que tienen elementos comunes pero también elementos específicos o particulares para cada grupo: los/as niños/as tienen temores y riesgos diferentes a los de adolescentes y jóvenes o los de las personas adultas; las mujeres tienen temores y riesgos muy distintos a los de los hombres (los hombres, por ejemplo, tienen más riesgos de ser víctimas de delito por desconocidos y en la calle, mientras que las mujeres tienen más riesgo de ser víctimas de violencia en su casa y por parte de personas cercanas o conocidas como el esposo, el padre, otros parientes, amigos o vecinos).

Es precisamente la existencia de diferentes demandas de servicio policial, según el sexo de la víctima, lo que obliga a dar una atención policial diferenciada por género. Lograr ofrecer esta atención diferenciada pasa por romper la condición mayoritariamente masculina del personal policial, es decir, se hace necesaria la integración de las mujeres en los cuerpos policiales.

El *enfoque de género* permite captar y entender ciertas exigencias para una actuación policial efectiva frente a mujeres y hombres. Hace visible, por ejemplo, cómo los roles asignados a hombres y mujeres y los estereotipos de género se convierten en factores de riesgo para la seguridad de toda la ciudadanía. Si reconocemos que las demandas de seguridad de mujeres y hombres son distintas y si se quiere satisfacer estas demandas con calidad, la actuación policial debe adecuarse a estas diferencias, tanto en el trabajo preventivo como en la respuesta al delito. Sin el *enfoque de género* esto sería prácticamente imposible. De hecho, podemos decir que la no aplicación de este enfoque podría comprometer seriamente la calidad y eficiencia de la actuación policial que constituyen objetivos importantes de los procesos de modernización policial.

Si se quieren superar las distorsiones y violaciones de derecho en las relaciones de género de la actuación policial tradicional es necesario y hasta cierto punto urgente:

**Frente a las mujeres como denunciantes de violencia de género:** desarrollar instancias especializadas para la atención policial de las denuncias de mujeres afectadas por violencia de género. A su vez una recepción sensible y cuidadosa de su condición de víctima.

**Frente a las mujeres como infractoras:** reconocer las necesidades que las mujeres infractoras generan en el trato policial, reconocer sus riesgos y desventajas en el marco de la actuación policial, y definir y aplicar normas especiales para estos casos.

**Frente a las mujeres como agentes policiales:** aceptar la necesaria incorporación de mujeres en la actuación policial. Los impactos de esta incorporación se aprecian ya al ver lo que ellas aportan en la atención a problemas de mujeres y niños/as así como a tareas de prevención y de tránsito. En general, la incorporación de las mujeres al sistema policial ha determinado una mejora en la imagen policial (para muchas personas, la presencia de las mujeres en los cuerpos policiales determina una disminución del perfil agresivo en la percepción de la institución, "humaniza" la institución policial).

### 4.3.2. La actuación policial frente a manifestaciones de violencia de género

---

Los campos de actuación policial frente a la violencia de género, como problema de seguridad ciudadana, son diversos y debe considerarse el tipo de actuación necesaria:

- Prevención de violencia de género.
- Recepción y atención de personas afectadas por violencia de género.
- Protección y auxilio a las víctimas de violencia de género.
- Orientación y referencia a servicios complementarios.
- Investigación.
- Persecución del delito y colaboración con la justicia.
- Canalización de denuncias a la administración de justicia.
- Producción de datos e información sobre violencia de género y sobre seguridad ciudadana.
- Formulación e implementación de iniciativas en seguridad ciudadana con *enfoque de género* y coordinaciones intersectoriales, con los gobiernos locales y con la comunidad.

En todos estos campos, las mujeres y los hombres que integran los cuerpos policiales, deben aplicar los principios fundamentales de la actuación policial moderna.

Por ejemplo, deben aplicar la ley y no promover alternativas como los acuerdos extrajudiciales cuando la ley no lo permite; deben orientar a las afectadas por violencia de género para que hagan valer sus derechos; deben brindarles protección; deben actuar con diligencia, rapidez y oportunidad; no deben realizar interrogatorios imprudentes a las denunciantes ni formular comentarios sexistas o discriminatorios; no deben divulgar información que lesione el honor de las víctimas.

#### ***La actuación policial frente a la violencia intrafamiliar y sexual***

A raíz de la toma de conciencia de las mujeres sobre su calidad de sujeto de derechos y la necesidad de denunciar los atentados contra su integridad, ellas comienzan a exigir espacios policiales especiales donde hacer llegar tales demandas. De este modo, en muchos países fueron instalándose espacios especializados de atención policial para las víctimas de violencia de género.

Los cuerpos policiales de Centroamérica y el Caribe también han desarrollado esfuerzos en esta dirección. Han creado, o están en proceso de hacerlo, estas instancias especializadas que, aunque con matices particulares, buscan asegurar

una atención de calidad a este tipo de violencia, especialmente a la violencia intrafamiliar y sexual, como una de las modalidades más frecuentes de la violencia de género. Por ejemplo<sup>29</sup>:

- La Policía Nacional Civil de El Salvador ha creado la División de Servicios Juveniles y Familia que busca prestar un servicio especializado a los casos de violencia, discriminación, malos tratos, violación y otros que sufren menores, mujeres y adultos mayores.
- La Policía Nacional Preventiva de Honduras ha diseñado, y se espera entre en servicio a finales de 2003, la División del Servicio de Protección de la Familia que estará orientado a la atención de la mujer agredida, menores infractores o en riesgo social, adolescentes y adultos/as mayores.
- La Policía Nacional de Nicaragua ha creado las Comisarias de la Mujer y la Niñez (en operación desde 1993) que, dentro del marco de un trabajo interinstitucional e intersectorial, están actualmente orientadas a la atención integral de las mujeres, niñez y adolescentes víctimas y sobrevivientes de la violencia intrafamiliar y sexual.

Las *Comisarias de la Mujer y la Niñez* constituyen la iniciativa más antigua en la región para la atención especializada y de calidad a la violencia intrafamiliar y sexual. Existen en algunos países y, en muchos casos, su creación fue una respuesta a la demanda de las diversas organizaciones e instancias de mujeres, sobre la necesidad de contar con espacios especiales para atender la demanda femenina por situaciones de violencia. Tal fue el caso de Nicaragua.

En la creación de las Comisarias en Nicaragua se tomaron en cuenta experiencias de países que ya contaban con instancias similares, como era el caso de Ecuador y de Perú. La primera Comisaría en Nicaragua fue fundada en 1993.

Las Comisarias fueron concebidas como espacios de atención integral, donde las denunciadas tienen la posibilidad de ser atendidas por mujeres policías, capacitadas especialmente sobre los temas de violencia intrafamiliar y sexual, y pueden acceder a otros tipos de atención especializada: psicológica, legal, social y de medicina forense.

Las Comisarias se han desarrollado en un espacio de concertación entre diversos organismos y sectores del Estado y de la Sociedad Civil, representada por ONGs que tienen muchos años trabajando el tema de la violencia intrafamiliar y sexual; con el apoyo decidido de muchas agencias de cooperación. La mayoría de las Comisarias funcionaron, y aún lo hacen, con financiamiento externo. Esto puede ser visto como positivo al inicio y por un cierto período de tiempo, pero puede convertirse en una debilidad que amenace su permanencia en el futuro, si no se toman medidas para garantizar su autosostenibilidad. Con miras a fortalecer esta autosostenibilidad, es que la Policía Nacional de Nicaragua,

---

29 Informes por Institución Policial para el IV Encuentro de Mujeres Policías de Alto Rango de Centroamérica y el Caribe, Panamá, 23-25 enero 2003.

primero incluyó las Comisarías en su Ley Orgánica (aprobada por el cuerpo legislativo en 1996) y, posteriormente, creó el Departamento Nacional de Comisarías. Además, en la actual fase del proyecto que apoya las Comisarías, se está trabajando la estrategia de autosostenibilidad.

Las Comisarías han contribuido al mejoramiento de la información sobre el perfil de víctimas y agresores. Se elaboran estadísticas con *enfoque de género* que permiten, por ejemplo, mejor caracterización de victimarios y víctimas; mejor conocimiento sobre las condiciones de los delitos de violencia intrafamiliar; prevalencia de este tipo de delitos.

### *La actuación policial frente a la trata o tráfico de personas*

La *trata de personas* constituye un delito que guarda estrecha relación con el nuevo rol de la policía en el marco de la seguridad democrática y la protección de los derechos ciudadanos. Su atención requiere un trabajo no sólo paliativo o correctivo sino, sobretodo, preventivo y coordinado con las demás instancias públicas y privadas involucradas, así como con la ciudadanía en general. Las modernas teorías penales, que destacan la valorización del rol y el reconocimiento de los derechos de las víctimas, coinciden con los nuevos conceptos discutidos en relación al tratamiento de las víctimas del *tráfico de personas*.

El debate sobre la trata de personas a nivel mundial está cambiando bastante. Si en el pasado, esta temática se ha usado principalmente para emprender medidas restrictivas migratorias y contra el trabajo sexual y otras formas informales del trabajo, ahora crece la conciencia de que el objetivo del combate contra la trata consiste en la protección de los derechos de las víctimas, la sanción a los traficantes y, en algunos casos, también a los "clientes".

*Una buena actuación policial frente a la trata de personas* debe partir del reconocimiento de que para prevenir y combatir mejor este delito, la violación de los derechos humanos de las personas traficadas debe ser la preocupación central de todo el trabajo. Además, debe considerar las condiciones y necesidades particulares de mujeres, niños y niñas que constituyen el grupo mayoritario de las víctimas de este delito.

La atención a la *trata de personas* debe combinar, en primer lugar, la prevención; en segundo, la investigación y el procesamiento de quienes cometen el delito; y en tercero, la protección de las víctimas (que normalmente sufren un tratamiento hostil por parte de los traficantes y aún de las mismas autoridades) para aliviar y no aumentar los traumas ya ocasionados.

El principio fundamental que debe orientar todo el trabajo policial en este tema es que:

*Ante todo, se debe identificar, proteger y apoyar a las víctimas para que las investigaciones y procesamientos de los traficantes sean posibles y exitosos.*



Si se considera seriamente este principio, se garantiza que las personas víctimas de la trata sean definidas como sujetos de derecho y centro de las consideraciones del trabajo policial. Vale decir, que las actividades policiales busquen parar los abusos y la explotación cometidos contra las víctimas, y no contentarse solamente con detener el *tráfico*.

Si el trabajo policial quiere ser efectivo, los esfuerzos dirigidos a combatir la *trata de personas* necesitan tácticas que respondan a la dinámica específica del fenómeno –las relaciones mutuas entre el trabajo de persecución de los traficantes y la protección de las/los afectadas/os– y la prevención del delito. Por ejemplo:

- Para la **prevención de la trata de personas** se deberían usar los espacios que tiene la policía en los medios de comunicación masiva para informar al público sobre las causas, formas y dimensiones de la *trata de personas*. Un elemento importante para la efectividad de este esfuerzo es la construcción y mantenimiento actualizado de datos confiables y suficientes sobre el problema.
- En las áreas de **investigación y persecución** se necesitan múltiples y calificados instrumentos y actividades, así como un alto compromiso y recursos suficientes por parte de los actores involucrados, para poder probar la culpa de los traficantes. La comprobación del crimen se basa normalmente sobre pruebas materiales, que se encuentran a través de la realización de inspecciones, redadas, pesquisas policiales encubiertas, observación telefónica y pruebas personales, que pueden ser policías, clientes, delincuentes confesos, pero normalmente las pruebas más importantes las constituyen los testimonios de las propias víctimas del crimen.
- En estas investigaciones y persecuciones, las y los oficiales de policía deben tener mucho cuidado de no estigmatizar y criminalizar a las víctimas. Por ejemplo, en las redadas en bares y burdeles no se debe solamente buscar prostitución infantil. La policía tiene que discriminar también entre los servicios sexuales de adultas por coerción o voluntarios y explorar las condiciones particulares de las mujeres, en lugar de fijarse solamente en la posición y estatus de ellas – prostitutas con o sin visa y/o permiso de trabajo.
- La **protección** de las víctimas. Para que las víctimas rompan su silencio se deben sentir seguras y protegidas por parte de la policía y la justicia. Vale decir, no deben tener miedo de ser deportadas; deben recibir informaciones pertinentes y servicios de recuperación y protección contra represalias por parte de los traficantes; así como tener acceso a asesoramiento y representación legal. También es muy importante asegurar dentro de la policía y la justicia un ambiente que no permita a individuos corruptos interferir en la investigación y el procesamiento. Aquí una buena cooperación entre las respectivas entidades estatales y organizaciones no gubernamentales podría tener un impacto positivo y significativo en la lucha contra la trata de personas.

Los casos de mejores resultados son aquellos en los cuales hay una comprensión y voluntad real por parte de todos las y los actores involucrados, siendo la policía la punta de lanza.

Para lograr controlar la *trata de personas*, los esfuerzos a nivel internacional y regional deben ser apoyados a nivel nacional y viceversa, porque la lucha contra la *trata de personas* es un asunto de desarrollo nacional enmarcado en procesos más amplios de desarrollo regional y global.

Dada la dinámica regional actual de la *trata de personas*, sería recomendable la elaboración, en el marco de la Comisión de Jefes/as de Policía de Centroamérica y el Caribe, de acuerdos bi- y multilaterales en áreas prioritarias de cooperación entre la policía de los diferentes países, las direcciones de inmigración y, en puntos específicos, también con las embajadas y consulados de los países de origen y de destino de las víctimas de la trata. Estos acuerdos deberían estar orientados a:

- Mejorar la investigación y el intercambio de informaciones e inteligencia (la nueva oficina regional de INTERPOL en El Salvador puede ser una oportunidad).
- Crear sistemas regionales de recolección de informaciones y datos suficientemente desagregados (por edad, sexo, nacionalidad, circunstancias) y a la vez codificados para proteger los derechos de las personas traficadas.
- Elaborar mecanismos de identificación comunes para identificar reales o potenciales víctimas de la *trata*, desde el reclutamiento hasta el rescate.
- Concebir condiciones que permitan la participación de las víctimas extranjeras, asumiendo su función de testigos en procesos criminales o legales.
- Asegurar el retorno oportuno, seguro y a salvo de personas traficadas y, si es el caso, de sus familiares.
- Implementar un procedimiento especial de intervención, tratamiento y protección en caso de menores traficados.

### 4.3.3. La actuación policial y el acceso a la justicia de las víctimas de violencia de género

---

Como los recursos son muy limitados, sería aconsejable buscar apoyo y recursos a través del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y las organizaciones internacionales que trabajan en el tema. También se podría impulsar una iniciativa legal que permita confiscar el patrimonio de los traficantes para usarlo, en parte, en la lucha contra la trata de personas y la compensación de las víctimas.

El acceso a la justicia por parte de las víctimas no depende únicamente de las instituciones policiales, pero su actuación puede incidir positiva o negativamente

sobre el mismo. Aunque no podemos negar que a pesar de una actuación policial totalmente correcta o adecuada, es posible que haya casos de violencia de género que no lleguen a tener un procesamiento judicial, aunque lo ameriten, o el que obtengan sea muy inadecuado.

Los siguientes *factores* han sido identificados como elementos que *afectan negativamente el acceso a la justicia* en los casos de violencia de género:

- Trato discriminatorio, abusivo o negligente por parte de la policía y de otros agentes/operadores de la administración de justicia.
- Ausencia o distancia de servicios policiales para realizar denuncias.
- Horarios de atención limitados del sistema judicial y/o de los servicios policiales.
- Costos económicos y de tiempo.
- Desconocimiento de derechos y las vías/procedimientos para ejercerlos.
- Corrupción.
- Temor a acarrear violencia o venganzas por parte de las personas denunciadas.
- Falta de credibilidad en la administración de justicia.
- Falta de conciencia en la víctima respecto de su condición de sujeto titular de derechos.
- Impactos de la violencia sobre la víctima: miedo, vergüenza, culpabilización, angustia, depresión.

¿Qué podría hacer la policía ante esta situación? ¿Cómo podría contribuir a mejorarla? En las tablas siguientes se resumen dos tipos posibles de respuesta. Una tiene que ver con lo que no se debe hacer en la actuación policial (obligaciones negativas); y la otra con lo que sí puede y debe hacerse (obligaciones positivas):

Tabla 31	LO QUE NO SE DEBE HACER EN LA ACTUACIÓN POLICIAL
	NO transgredir el principio de legalidad.
	NO realizar interrogatorios imprudentes o con contenidos sexistas.
	NO reforzar los impactos negativos de la violencia sobre la víctima (miedo, vergüenza, culpabilización, angustia, depresión).
	NO desinformar ni disuadir a las personas respecto de la denuncia.
	NO realizar acuerdos extrajudiciales indebidos.
	NO mostrar desconfianza en la justicia.

## LO QUE SE DEBE HACER EN LA ACTUACIÓN POLICIAL

Servicios policiales cercanos con horarios de atención adecuados.

Personal adecuado y capacitado para la atención.

Diligencia en la etapa de investigación (recolección de evidencias, pericias, interrogatorios).

Instancias policiales con servicios de referencia o instancias especializadas con servicios para atender las necesidades de las víctimas.

Entrega de información a las personas afectadas (servicio de orientación, material informativo escrito o audiovisual).

### A modo de

## resumen

- *Las mujeres organizadas, a nivel internacional*, han logrado visibilizar sus problemas específicos de seguridad ciudadana, la falta de calidad de la atención que recibían y sus causas, y presentado propuestas de cambios (jurídicos, políticos y de oferta de servicios) para mejorar esta atención.
- *El enfoque de género es una herramienta central para el logro de una mejor actuación policial*, que efectivamente responda a las demandas de seguridad ciudadana de mujeres y hombres:
  - Contribuye al conocimiento y urgente superación de la masculinización y androcentrismo de la concepción tradicional de la actuación policial.
  - Contribuye a un mejor conocimiento de la realidad (circunstancias, condiciones, necesidades y demandas de mujeres y hombres).
  - Contribuye a la incorporación más efectiva de mujeres a la actuación policial.

Y, con todo ello, contribuye al logro de mayores y mejores niveles de calidad en la actuación policial.

- *La actuación policial frente a la violencia de género* abarca diversos campos y en cada uno de ellos deben aplicarse los principios modernos de actuación:

- En el caso de la violencia intrafamiliar y sexual, ya hay iniciativas que buscan una atención especializada a este tipo de violencia de género. Las Comisarías de la Mujer y la Niñez son el ejemplo más antiguo en la región y han probado su efectividad frente a este problema.
- En el caso de la trata de personas, especialmente de mujeres, niños y niñas, no hay todavía iniciativas específicas en curso pero es urgente desarrollarlas, tanto a nivel nacional como regional, a fin de construir una actuación policial que constituya una respuesta verdaderamente efectiva, y consistente con el modelo de seguridad ciudadana, frente a este problema creciente en la región.

La falta de *acceso a la justicia* es uno de los problemas más comunes para las víctimas de la violencia de género. Una adecuada actuación policial que asegure la realización de algunas cosas y la NO realización de otras, puede contribuir positivamente a mejorar el acceso a la justicia de las víctimas contrarrestando algunos de los factores que inciden en este problema.

## BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

COTTO, Augusto (2003), "Análisis de género en la criminalidad", en *Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género*, Tomo II, Managua, Proyecto de Promoción de Políticas de Género/GTZ.

GARCÍA, Ana Isabel. y GOMÁRIZ, Enrique (2003), "Género y seguridad Democrática" en *Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género*, Tomo II, Managua, Proyecto de Promoción de Políticas de Género/GTZ.

SÁNCHEZ, Cecilia (2003), "Perspectiva de género en la reforma penal en Centroamérica", en *Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género*, Tomo II, Managua, Proyecto de Promoción de Políticas de Género/GTZ.

TAMAYO, Giulia (2003), "Desafíos de la seguridad ciudadana", en *Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género*, Tomo II, Managua, Proyecto de Promoción de Políticas de Género/GTZ.



