

PROYECTO DE PROMOCIÓN DE POLÍTICAS DE GÉNERO GTZ

REDUCCIÓN DE LA POBREZA,
GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA
y EQUIDAD DE GÉNERO

TOMO II | Políticas Públicas
Seguridad Democrática

Edición general al cuidado de
Proyecto de Promoción de Políticas de Género GTZ

Responsable
Marion Bihler
Coordinadora GTZ
Proyecto de Promoción de Políticas de Género

Consejo Editorial
Ligia Arana
Jorge Alvarado
Milagros Barahona
Comisionado General Francisco Bautista
Haydée Castillo
Miriam Díaz
Ligia Gutiérrez
María José Jarquín
Martha Elizabeth López
Auxiliadora Matus
Violeta Otero
María Rosa Renzi
Comisionada General ® Eva Sacasa
Ada Esperanza Silva
Mirna Somarriba
Olimpia Torres
Equipo de Edición
Mara Martínez
Irene Agudelo
Jessica Martínez
Hebé Zamora

ISBN: 99924-0-255-5 (Obra completa)
99924-0-256-3 (Volumen II)

Diseño y diagramación
Arco Producciones, S. A.

Impresión
Servicios Gráficos TMC

Primera Edición 2,500 ejemplares
Impreso y hecho en Managua, Nicaragua, 2003.

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

Proyecto de Promoción de Políticas de Género, de la Embajada de Alemania 4 c. abajo. Apartado Postal 489
Managua, Nicaragua. • e-mail: genero@ibw.com.ni • www.gtzgenero.org.ni

Índice

Agradecimientos	i
Presentación	iii
Parte III. Equidad de Género en las Políticas Públicas	1
Capítulo I. Equidad de Género en las Políticas Sectoriales y Locales	3
Gobernabilidad y gestión local con equidad: aproximación a su conceptualización y práctica	3
E. Ariel Montesdeoca	
Igualdad de oportunidades en el poder local: la experiencia de los concejos municipales de Puerto Plata	17
Magali Pineda	
Integración de los intereses de género en la reforma al sector salud	25
Jasmine Gideon	
Capítulo II. Igualdad de oportunidades en las Políticas Públicas	35
Veinte años de políticas de igualdad de oportunidades en España	35
Judith Astelarra	
Luces y sombras en el camino hacia la igualdad de oportunidades en Panamá	49
Mariela Arce	
Políticas públicas y equidad de género en Nicaragua	59
Ivania Toruño	
Capítulo III. Mecanismos de Promoción de la Mujer y Equidad de Género	67
Experiencia de la Secretaría de Estado de la Mujer en República Dominicana	67
Yadira Henríquez	
Hacia una agenda regional de las oficinas de la mujer	77
Rosabel Vergara	

Parte IV. Seguridad Democrática con Enfoque de Género	85
Capítulo I. Políticas de Seguridad Ciudadana con Enfoque de Género	87
Desafíos de la seguridad ciudadana	87
<i>Giulia Tamayo</i>	
Perspectiva de género en la reforma penal en Centroamérica	103
<i>Cecilia Sánchez</i>	
Análisis de género en la criminalidad	119
<i>Sub Comisionado Augusto Cotto</i>	
Género y seguridad democrática	127
<i>Ana Isabel García y Enrique Gomáriz</i>	
Capítulo II. Administración de Justicia y Equidad de Género	143
Con los lentes del género se ve otro derecho	143
<i>Alda Facio</i>	
Modernización del Poder Judicial en Nicaragua	157
<i>Alba Luz Ramos</i>	
En Nicaragua, la justicia para las mujeres es cosa de suerte y no de ley	167
<i>Violeta Delgado</i>	
Capítulo III. Modernización de las Policías Nacionales y Enfoque de Género	173
Equidad de Género en la Modernización de la Policía Nacional de Panamá	173
<i>Comisionado Alvis Santana</i>	
Incorporación del Enfoque de Género en la Modernización de la Policía Preventiva de Honduras	185
<i>Comisionada Coralia Rivera Ramos</i>	
El enfoque de género en la modernización de la Policía Nacional de República Dominicana	197
<i>General de Brigada Daysi Liriano Paulino</i>	
Institucionalización del Enfoque de Género en la modernización de la Policía Nacional de Nicaragua	205
<i>Primer Comisionado Edwin Cordero Ardila</i>	
Índice de Autores	219

Agradecimientos

Esta publicación es el resultado de un largo proceso de trabajo en equipo y de la unión de muchos esfuerzos, por ello queremos agradecer a todas las personas que de alguna manera estuvieron involucradas en esta compleja labor.

A los y las autoras de los textos, quienes tuvieron la paciencia de revisar sus propias ponencias para asegurar la calidad en la presentación de sus trabajos.

Al Comité Editorial que estuvo integrado por Ligia Arana, del Programa de Estudios Interdisciplinarios de Género de la Universidad Centroamericana, Milagros Barahona, de la OIT, Comisionado General Francisco Bautista, de la Policía Nacional, Haydeé Castillo, del Foro Centroamericano de Mujeres, María José Jarquín, de la Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público, Martha Elizabeth López, del Proyecto del Servicio Civil, Auxiliadora Matus, del Foro de Mujeres, María Rosa Renzi, del PNUD, Comisionada General[®] Eva Sacasa, del UNFPA, Ada Esperanza Silva, del Centro de Derechos Constitucionales, Mirna Somarriba, del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social, y Jorge Alvarado, Olimpia Torres, Ligia Gutiérrez, Miriam Díaz y Violeta Otero, del Proyecto de Promoción de Políticas de Género de la GTZ. El trabajo de este equipo inició con la conformación de la Comisión Académica creada para la Conferencia Centroamericana y del Caribe “Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género”, que tuvo a su cargo la coordinación de los paneles realizados durante la misma y el seguimiento a los trabajos presentados.

Finalmente, pero no menos importante, agradecemos el apoyo de ASDI, PNUD, OPS/OMS, UNFPA, UNIFEM, la Embajada Real de los Países Bajos, Forum Syd, Real Embajada de Dinamarca, Embajada de Finlandia, AECL, ACIDI, DFID, Banco Mundial, COSUDE y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), sin cuyo financiamiento esta publicación no sería posible.

Presentación

Las décadas finales del siglo XX, con un desarrollo tecnológico sin precedentes en la historia, crearon un mundo potencialmente lleno de oportunidades de progreso. La tecnología de la información “empequeñeció” el planeta y lo convirtió en lo que muchos y muchas llaman nuestra “aldea global”. Pero, este escenario positivo, paradójicamente, coexiste con problemas muy graves como la exclusión de grandes sectores de la humanidad de las oportunidades y progresos.

Entre los principales problemas vividos en los últimos decenios está el de las dimensiones y dinámica de crecimiento de la pobreza. La pobreza es todavía un fenómeno que afecta a una gran parte de la población mundial y las brechas de ingresos han crecido aceleradamente. La lucha para la superación de la pobreza no logra todavía los resultados necesarios para alcanzar las metas fijadas en los foros internacionales para 2015, cuyo cumplimiento se visualiza cada vez más difícil.

Según las últimas cifras revisadas del Banco Mundial, en América Latina 159 millones de personas sobreviven con menos de dos dólares diarios y casi 61 millones lo hacen con menos de un dólar. La situación es todavía mucho más difícil si tomamos en cuenta que la pobreza trasciende las carencias económicas, físicas o materiales, y que no es ajena a otro fenómeno de nuestra época: un funcionamiento económico asociado con un fuerte crecimiento de las desigualdades sociales. Dinámica que está claramente articulada con desigualdades estructurales e históricas de las sociedades humanas, como la establecida entre mujeres y hombres, la denominada desigualdad de género.

Las mismas décadas finales del siglo XX presenciaron también el resurgimiento de la vieja discusión sobre el Estado y el mercado, dentro de los esfuerzos por encontrar salida a crisis nacionales, regionales y hasta mundiales, económicas pero también políticas. La visión inicial que propugnaba la reducción drástica del Estado fue superada, al menos formalmente, y la discusión se desplazó hacia qué Estado se necesita y cómo convertirlo en el instrumento eficiente, eficaz y con sentido de responsabilidad frente a la ciudadanía, que se reconoce como necesario para “la salud y la prosperidad a largo plazo de la sociedad”. Dentro de esta visión, encontró su lugar el reconocimiento de la necesidad de un mejoramiento del funcionamiento político-social, la necesidad de crear y/o fortalecer una “governabilidad democrática”, cuya promoción debe ser parte de las responsabilidades del “nuevo” Estado. Una gobernabilidad que garantice la seguridad y el ejercicio pleno de derechos a todos y todas las ciudadanas, así como las posibilidades reales de ser considerados en la definición de los objetivos nacionales y de aportar efectivamente al logro de los mismos.

Numerosos estudios, análisis y producciones teóricas dan cuenta de las restricciones que las desigualdades establecen para el mismo crecimiento económico que se espera genere los recursos necesarios para avanzar en el camino del desarrollo. Las desigualdades de género no han estado ausentes de estos análisis pero siguen constituyendo una de las temáticas que enfrenta más dificultades para entrar, de lleno, en la corriente principal del pensamiento político y en las esferas del ejercicio del poder y la autoridad en los diferentes países. A pesar de todas las evidencias empíricas acumuladas, el logro de la equidad se sigue viendo “tan sólo” como una necesidad moral o de derecho. Desde esa perspectiva, y ante problemas que se consideran más ingentes, la posición común es que “hay que esperar momentos más oportunos” para atender el tema. Sin embargo, esta visión deja por fuera que la falta de equidad es también, y en forma no menos importante, un nudo a soltar para avanzar más y mejor en las direcciones definidas, entre las que resalta la superación de la pobreza de las mayorías, pero también el logro mismo de la gobernabilidad democrática.

La gobernabilidad democrática puede ser definida como la capacidad de una sociedad determinada para proponerse y alcanzar objetivos comunes y para resolver sus problemas y conflictos, mediante el diálogo y la concertación de intereses, en el marco de una democracia formal, un Estado de derecho y una economía de mercado. Resulta obvio, entonces, que ella no puede ser sino el resultado de la interrelación entre el sistema institucional, las capacidades de los actores políticos, económicos y sociales y la calidad del liderazgo político existente. Como también es indudable que no puede ser alcanzada dentro de sistemas sociales excluyentes que dejan por fuera de los análisis de los problemas, de las definiciones y aplicaciones de las soluciones y, por ende, de los beneficios de dichas soluciones, a grupos mayoritarios de la población entre los que se cuentan las mujeres.

La situación es compleja. No se puede construir la gobernabilidad democrática sin superar algunos rasgos tradicionales de nuestra cultura política tradicional, especialmente su tendencia a la exclusión y la confrontación. Es necesario asegurar la aplicación de los nuevos principios en la construcción del nuevo modelo político: la participación ciudadana; el respeto y promoción activa del ejercicio de los derechos que provean a la ciudadanía de una seguridad democrática integral; la equidad social (genérica, étnica, generacional, religiosa, económica, política y cultural) y la sostenibilidad de los procesos económicos. Y es aquí donde el enfoque de género tiene un papel, como herramienta técnica y política de cambio, para asegurar que la equidad de género sea motor y resultado de este proceso de cambio.

Como herramienta técnica puede ayudar a las instituciones públicas a captar la realidad diferenciada por género, tanto la externa (la de la sociedad a cuyo servicio deben estar) como la interna (la de ese producto social que es toda institución). Dicho de otra forma, una herramienta que puede ayudarlas a considerar en sus procesos de toma de decisiones y de implementación de las mismas, diferencias y desigualdades entre mujeres y hombres relevantes para la obtención de los resultados e impactos deseados. Un conocimiento adecuado de la realidad es un elemento básico para

asegurar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública, porque contribuye a evitar errores, pérdida o desperdicio de recursos y la obtención limitada de los impactos esperados o hasta la generación de impactos indeseables.

Como herramienta política el enfoque de género permite identificar las necesidades de cambio en la situación, condición y posición de los géneros, los cursos de acción apropiados y el logro de los cambios identificados y/o priorizados, en la búsqueda del bien común.

La Conferencia Centroamericana y del Caribe “Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género”, realizada en Managua, Nicaragua a finales de Agosto de 2003, nace precisamente del convencimiento de las instituciones organizadoras acerca de la necesidad de que el tema de la equidad de género forme parte intrínseca de las grandes agendas de discusión económica y social nacionales y regionales. La necesidad, también, de reforzar la idea de que el tema es crucial no sólo para las mujeres sino para la sociedad en su conjunto, porque los efectos de esta discriminación van mucho más allá de las mismas mujeres y su solución beneficiaría también a todos y todas, no sólo a ellas. Creemos firmemente que es posible lograr un desarrollo económico de rostro humano y bases firmes, y que para ello es necesario que al centro de todos estos procesos esté la cuestión de género. Sin olvidar que la superación de las desigualdades de género es también un asunto ético y de vida. Las postergaciones y sufrimientos que la gran mayoría de las mujeres de nuestros países están padeciendo por la pobreza y la exclusión, reforzadas por su género, son moralmente intolerables y han durado demasiado tiempo.

Esta publicación pretende continuar el esfuerzo iniciado en la Conferencia, contribuyendo a la difusión más amplia de algunas de las reflexiones y experiencias que se compartieron en esa oportunidad, como un medio de incentivar el debate y la promoción del cambio con equidad de género.

La publicación consta de dos tomos que contienen cuarenta de los trabajos presentados por muy diversos actores, de la región y fuera de la región: funcionarios y funcionarias de gobiernos nacionales y de instancias internacionales multilaterales, financieras y de cooperación internacional; Jefes y Jefas de Policías Nacionales de diversos países de la región; académicos de universidades y/o centros de investigación; personas integrantes de organizaciones sociales y no gubernamentales comprometidas con el tema de la equidad de género.

El Tomo I abarca los temas Modernización del Estado y Equidad de Género, y Reducción de la Pobreza, Crecimiento Económico y Equidad de Género. Este volumen consta también de una sección introductoria que aborda aspectos contextuales, prácticos y teóricos, macropolíticos y macroeconómicos, relevantes para la discusión de los diferentes temas trabajados. El Tomo II cubre otros dos temas: el de Equidad de Género en las Políticas Públicas y el de Seguridad Democrática con Equidad de Género. Cada uno de los temas es desarrollado en varios capítulos dedicados a diversos aspectos y/o dimensiones de los mismos.

Esperamos que esta publicación promueva el reconocimiento de la necesidad, y la acción efectiva para su construcción, de un mundo en el que hombres y mujeres sean seres plenos y sujetos de su propio desarrollo y del de sus sociedades.

Benjamín Pérez
Procurador de Derechos Humanos

Ivania Toruño
Directora Instituto Nicaragüense de la Mujer

Primer Comisionado Edwin Cordero Ardila
Director General de la Policía Nacional

María José Jarquín
Coordinadora Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público (UCRESEP), Vice Presidencia de la República

Padre Eduardo Valdés S.J.
Rector Universidad Centroamericana

Marion Bihler
Coordinadora GTZ
Proyecto de Promoción de Políticas de Género

PARTE III

Equidad de Género en las Políticas Públicas

EQUIDAD DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS SECTORIALES Y LOCALES

Gobernabilidad y gestión local con equidad: aproximación a su conceptualización y práctica

E. Ariel Montesdeoca
Honduras

Actualmente trabaja como oficial de programas y asesor de género de la cooperación internacional en Honduras.

“La pobreza tiene una geografía propia que está imbricada con la distribución de oportunidades, esferas de acción, roles y oportunidades entre mujeres y varones”.

J. ANDERSON. 1997

El enfoque de lo local y, específicamente, lo municipal es, día a día, considerado como una alternativa indispensable para garantizar un desarrollo sustentable,¹ por la aparente histórica cercanía de la población con la toma de decisiones económicas y políticas. Sin embargo, muchas de las iniciativas que se centran en lo local, la transparencia y la participación ciudadana, conllevan visiones diferentes en sus enfoques que no necesariamente contribuyen al logro de la calidad de vida

¹ La sustentabilidad se refiere a la preservación y construcción de soluciones socioeconómicas, políticas y ambientales para asegurar que cada cual tenga acceso a las oportunidades de desarrollo, tanto en el presente como en el futuro.

de hombres y mujeres, por ignorar las desigualdades étnicas y de género como obstáculos inherentes de la pobreza y, por ende, del desarrollo humano sustentable en las comunidades. El presente documento analiza algunas de las complejas relaciones entre género, pobreza y estilos de gestión para, a continuación, plantear algunas propuestas para su gestión metodológica.

Desde el inicio es necesario destacar, en la compleja relación entre gobernabilidad y lo local, tres realidades que conforman un marco de referencia imprescindible para el análisis de las estrategias de descentralización y gestión local. Estas realidades presentes, y con vida activa, son la marginación y exclusión de género, la pobreza y la influencia de los modelos de gobernabilidad.

Marginación y exclusión de género

La situación de marginación y de exclusión de las mujeres (aplicable a las etnias), a un siglo de haber conseguido el derecho al voto, sigue siendo expresada por:

- a. Limitado acceso a la educación y a la capacitación gerencial y profesional para las jóvenes y mujeres, lo que dificulta el desarrollo de su autoestima.
- b. Desproporcionada división del trabajo que limita la participación de las mujeres.
- c. Cultura de desconfianza hacia el liderazgo de las mujeres.
- d. Falta de apoyo emocional y financiero para su ingreso y permanencia en la vida política y económica.
- e. La existencia de redes masculinas formales e informales que monopolizan la toma de decisiones.

Pobreza y perfiles de género

¿Qué es pobreza y cómo se relaciona con género y localidad?

La pobreza puede ser conceptualizada de diferentes formas, por ejemplo es definida en el Informe de Desarrollo Humano de Honduras 2000 como

...un estado de privación de las capacidades básicas para desplegar las potencialidades de una vida plena, es decir, la falta de una completa y armoniosa integración económica, política y social, nutrición, abrigo, salud, techo, comunicación, participación, etc. (PNUD, 2000:27).

Por otra parte, en la Estrategia para la Reducción de la Pobreza de Honduras, es definida como una condición económica y social con causas y expresiones múltiples; aunque la manera más común y sencilla de presentarla es como una insuficiencia de ingresos para alcanzar un cierto nivel mínimo de vida, el concepto de pobreza comprende, además, el grado de insatisfacción acerca de un conjunto de necesidades humanas básicas.

A pesar de las diferencias en la formulación de lo que se entiende como pobreza, un factor común esencial para validar dichas definiciones es aquel que cuestiona si estas definiciones han integrado en su plenitud la percepción, por parte de los y las ciudadanos/as, de sus carencias físicas y políticas respecto a los recursos cotidianos. A la pobreza la podemos conceptuar en diferentes formas y, además, polemizar sobre la cantidad y amplitud de las carencias inventariadas o sobre el significado de las necesidades básicas. Sin embargo, la falta de involucramiento de las y los actores en definir su situación y estrategias hace que dichas valoraciones, muchas veces de patrocinio internacional, se realicen desde los ámbitos más alejados de los escenarios donde se encuentran las personas pobres, haciéndoles perder gran parte de su legitimidad. En estos casos, la pobreza se convierte en un dato de negociación de recursos y no se asocia a una realidad cotidiana que tiene un rostro de género.

En este documento se identifica la pobreza con el estado de privación expresado como exclusión y marginación de grupos humanos o personas (mujeres, hombres, jóvenes, niñas y niños) de los recursos técnicos, políticos y socioeconómicos que condicionan la calidad de vida deseada.

En otras palabras, la pobreza está asociada a una baja calidad de vida por un déficit en el acceso y control de los recursos económico-productivos y, simultáneamente, por un déficit en el desarrollo y aplicación de la capacidad individual o grupal para gestionar respuestas eficaces a la pobreza. En pocas palabras, un déficit en el acceso y control de lo político.

¿Qué significa pobreza en el ámbito local?

Una primera mirada del entorno local nos permite distinguir varias diferencias entre los miembros de una colectividad. Estas diferencias, que llamaremos aquí brechas de pobreza, están relacionadas con la exclusión y la marginación en:

- la infraestructura: vivienda, agua potable;
- la alimentación;
- la producción;
- los ingresos: por el trabajo, el crédito.

También la exclusión y la marginación están relacionadas con la toma de decisiones políticas (organización, representatividad, cogestión, contraloría), los servicios (salud, educación, seguridad, transporte) y el marco jurídico-administrativo.

Una segunda mirada nos permite identificar que las brechas tienen relación cercana con algunas personas integrantes de la comunidad. Nos permiten identificar quién y quiénes son los y las pobres.

La pobreza en el ámbito local, aunque varíe de lugar en lugar, tiene un perfil predominante de género, el cual se agudiza con la incorporación de características generacionales y étnicas. Ser pobre en las condiciones de América Central significa vivir en la continua contradicción de ser ciudadano o ciudadana o, en su máxima expresión,

.../...

- b. Gobierno legítimo: tiene legitimidad política, que se asume por elecciones regulares.
- c. Efectividad y eficiencia: el Gobierno en sus acciones es efectivo y eficiente.
- d. Participación: el Gobierno permite la participación ciudadana.

B. Gobernabilidad con coherencia y complementariedad

Fin: Legitimidad y legalidad del sistema establecido con espacios legalmente definidos de participación ciudadana. El modelo busca:

- a. Contribuir a mejorar un sistema de prestación de servicios, al hacerlo más efectivo y equitativo, tomando en cuenta la división de roles y responsabilidades entre actores públicos y privados.
- b. Contribuir a una mayor transparencia y responsabilidad dentro del Gobierno, o dentro de otros proveedores de servicios a la población.
- c. Contribuir al crecimiento de la democracia y a incrementar el control de la población sobre la formulación de políticas y su implementación.

C. Gobernabilidad con equidad: modelos de interacción horizontal

Fin: Reconocimiento e interacción gestonaria de actores organizados en el ámbito de la sociedad. El modelo busca:

- a. Interacción equitativa y complementaria de diferentes actores (sociedad civil; Gobierno, empresa privada, donantes).
- b. Apertura a nuevas formas de relación y organización fuera de la actual división de roles.
- c. Enfoque de equidad generacional, étnica y de género, tienen un papel central en la participación ciudadana

El modelo A ha sido el más frecuentemente extendido en los países latinoamericanos. Se busca rescatar la desgastada legitimidad del sistema tradicional republicano, y su división de poderes, por medio de un reciclaje de las formas de interacción entre los actores tradicionales (Gobierno Central, gobiernos locales, sector privado, partidos políticos y gremios) y las nuevas formas organizadas de la sociedad civil. La participación que se propone, y se tolera, es aquella vinculada a formas obedientes de consulta ciudadana.

El B es considerado por los agentes internacionales de desarrollo como el más atractivo, por la combinación de la rigidez del primero (A) con la amplitud y los riesgos

posibles del segundo (B); pues deja espacios dentro de un sistema establecido y legal para una estrategia de acción participativa.

Y el modelo C representa mayormente los intentos de la ciudadanía organizada, o de gobiernos locales en transformación política, para responder a nuevas formas de gestión integral, sobre la base del reconocimiento e inclusión activa de las ciudadanías individuales y locales. La propuesta de este documento se basa en la búsqueda de un modelo que dé respuestas a las demandas ciudadanas para una gobernabilidad más democrática, y que sea explícito en reconocer la variable de género como esencial para la erradicación de la pobreza.

Desafíos hasta el momento

Si bien existe un intenso y dedicado esfuerzo por analizar y diseñar políticas de erradicación de la pobreza, hay también vacíos en la articulación conceptual de la relación existente entre pobreza, género y gobernabilidad local. Gran parte de esta situación parece estar vinculada a la aplicación de los modelos de “buena” gobernabilidad, que no necesariamente incluyen el perfil genérico de la pobreza. Por ello resulta necesario definir y sistematizar las bases conceptuales sobre gestión local y las desigualdades, en especial las de género.

Hacia un modelo local de gobernabilidad

Cuando el debate de los modelos de gobernabilidad se traslada a nivel del Estado ¿qué conocemos, de qué hablamos y cómo se relaciona eso con la gestión local?

Los procesos de gestión son parte esencial de la definición de la gobernabilidad, porque en ellos se manifiestan las mismas características comunes que definen los aspectos interactivos políticos y productivos entre hombres y mujeres en los diferentes ámbitos del Estado, sobre todo a nivel familiar. Estos se caracterizan fundamentalmente por:

- interrelación entre mujeres, hombres, jóvenes, niños y niñas;
- delegación de atribuciones; elecciones, acuerdos, etc.;
- la aceptación de responsabilidades y reglas de comportamiento: los derechos y obligaciones ciudadanas que pasan necesariamente por el reconocimiento de las y los otras/os como iguales pero conservando sus identidades como diferentes e
- interrelación de grupos de interés gubernamental, civil y privado.

Estos atributos en sí, sumados y combinados, en un territorio definido cultural y/o jurídicamente, son los que garantizan la sustentabilidad a la gestión político-administrativa.

En su totalidad, definimos como gobernabilidad al conjunto de acuerdos explícitos e implícitos entre los diferentes miembros de la sociedad, en el marco del Estado, para el manejo común de sus identidades, el manejo de los recursos públicos y privados y la delegación de atribuciones.

La gobernabilidad y lo local

La gobernabilidad en sí es aplicable tanto a un universo regional como a uno nacional. Lo local calificará a la gobernabilidad como tal, o sea, la gobernabilidad local, en la medida en que se definan:

- los límites (eco) geográficos de la jurisdicción;
- la cercanía y forma organizativa de la población;
- la percepción colectiva de una identidad común y
- la percepción de pertenencia, a dicha población, de los recursos productivos generados en el territorio definido.

En un contexto amplio, podremos hablar de gobernabilidad local referida al vecindario, la comunidad, el distrito, el patronato, el municipio y, a veces, a la región. Las primeras formas de agrupación interactiva necesariamente se alimentan de las creencias, acuerdos y experiencias cotidianas que se dan a nivel doméstico, en el ámbito de lo que podríamos llamar la gobernabilidad familiar.

En este documento la gobernabilidad local está relacionada, en forma general, con la delimitación municipal.

En forma esquemática, podemos representar las relaciones planteadas entre las diferentes categorías de actores en la sociedad, tanto en lo local como en lo nacional, como fuerzas circulantes.

Como sociedad civil agrupamos las formas organizadas de la población que integran tanto la estructura del Estado como las organizaciones empresariales o sus redes.

Como gobiernos locales incluimos la estructura legal y oficial de representatividad establecida. Aquí están representados las alcaldías, los concejos y delegados patronales, entre otros.

Como mercado distinguimos asociaciones de producción y comercialización que tienen una identidad común productiva.

Los estilos de la gestión local

La gobernabilidad supone dos formas extremas: la gobernabilidad formal y la gobernabilidad con equidad.

La gobernabilidad formal es fácilmente identificable con la estructura política nacional y con las formas de organización tradicionales de la familia. Esto significa:

- la delegación total de la toma de decisiones en los elegido/s, en caso de elecciones;
- una predominancia de la jerarquía vertical sobre la horizontal y, como consecuencia, la dependencia de los niveles superiores políticos del país, la centralización político-administrativa;

- una representatividad tradicional caracterizada por la predominancia del liderazgo masculino en los partidos políticos históricos y/o en las etnias dominantes.

Por lo tanto la gestión local se manifiesta como:

- poco participativa, tradicional, dependiente de los lineamientos políticos externos;
- identificada sólo con la estructura formal gubernamental: el alcalde;
- excluyente de la gestión de mujeres, etnias, pobres y jóvenes;
- asimilativa (invisibilidad a través del sometimiento a las reglas de una minoría o mayoría dominante);
- desconocedora de la relevancia de la equidad de género y etnias en el ámbito doméstico y el mercado (sector privado) para el logro de la equidad en lo público;
- la forma frecuente de expresión de los modelos nacionales de gobernabilidad.

En otro hipotético extremo ubicamos la gobernabilidad con equidad. Esta se caracteriza por relaciones horizontales que se expresan en:

- el reconocimiento de la diversidad en la población;
- la representatividad ampliada de todos los actores;
- la coparticipación activa, en especial, de género;
- la ejecución de auditoría social/género;
- el reconocimiento de la autonomía local (ideológica/cultural, administrativa y de desarrollo).

Por lo tanto, la gestión local se manifiesta como:

Participativa, ya que forma parte central de un proceso de descentralización y se caracteriza por:

- la inclusión de las mujeres, los y las jóvenes y las etnias;
- la búsqueda, creación y facilitación de los procesos y espacios de concertación para lograr una forma operacional de la gestión local entre gobierno local, sociedad civil y mercado;
- su identificación con formas diferenciadas de gestión, que abarcan tanto la formal (municipal) como otras formas organizativas no formales.

Gestión local y equidad de género

“Ser mujer significa tomar una posición dentro de un contexto histórico cambiante y ser capaz de escoger qué se hace desde esa posición y cómo alterar el contexto”.

MARCELA LAGARDE (1992:206)

La gestión local con equidad es una opción en construcción que permite la inclusión de formas innovadoras de relacionarse. Es necesario, sin embargo, destacar que:

- La sustentabilidad de la (buena) gobernabilidad está dada por el logro de la coherencia entre la democratización de género entre los y las integrantes de la familia y, a su vez, entre éstos, la comunidad y el ámbito público.

- La equidad de género no es sólo un abordaje para el logro de espacios equitativos y estratégicos, que se resuelve con la incorporación de las mujeres al mismo, sino un nuevo cambio de roles de los hombres en cuanto a su identificación con lo administrativo, productivo y político.
- Exige un análisis continuo de las relaciones de poder, que indiquen con mayor precisión las principales barreras para la participación de las mujeres y etnias en procesos de toma de decisiones.
- Debe hacer posible el desarrollo de estrategias de sustentabilidad, como la integración transversal del enfoque de género, el empoderamiento de las mujeres (liderazgo y apropiación), la reformulación de los mecanismos interventores desde la equidad de género (proyectos, organismos no gubernamentales, niveles del gobierno local) y el desarrollo de mecanismos de seguimiento de los avances hacia la igualdad de género.

Desde este contexto se define la gestión local con equidad como el conjunto de actividades públicas que generan decisiones colectivas y consensuadas para la administración de comunidades en lo jurídico, la infraestructura, el empoderamiento económico, medio ambiente y de servicios, abarcando la gestión municipal, otras formas de gestión no formales u otras de base constitucional que se dan en el ámbito de la sociedad civil, que se sustenten sobre relaciones de equidad de género, generacionales y de etnias, tanto en lo privado como en lo comunitario, relacionados por una identidad común y territorial.

La gestión local con equidad legitima su existencia y sustentabilidad en la integración de los criterios de calidad de género y de etnia² en tres componentes: a) los procesos de gestión municipal, b) la participación ciudadana y c) la sustentabilidad en el marco del Estado.

Los procesos de gestión municipal: la equidad de género en la agenda municipal

La gestión municipal puede definirse como la expresión institucionalizada de las decisiones políticas y administrativas, basadas en un sistema político-representativo nacional, para la prestación y ejecución de servicios públicos, el abastecimiento de los recursos humanos, naturales y financieros que posibiliten la convivencia social y den fomento a la actividad privada para la realización del bien común.

La gestión municipal se asienta sobre: a) una estructura de organización diferenciada (tanto en su dinámica como en su forma), b) una reglamentación formal y c) un concepto de organización que es tanto político como administrativo. Por lo tanto, el abordaje de la equidad de género deberá tomar en cuenta como mínimo, en las actividades y en el diseño y aplicación de indicadores, lo relacionado con:

² A fines de este estudio, se ha concentrado el análisis en la relación de género con la gestión local.

- la representatividad (de hombres y mujeres en lo político-partidario, organigrama, convocatoria);
- la inclusión permanente de políticas de género en la agenda municipal (fisco, distribución de recursos, proyectos, espacios físicos, oficinas o áreas municipales de la mujer), especialmente regulada por planes municipales de igualdad de oportunidades y
- la reglamentación de servicios y funcionamiento interno.

La participación ciudadana

Cuando hablamos de participación ciudadana nos referimos a su relación con la expresión cotidiana de la ciudadanía, y la podemos expresar como un proceso de intervención de la sociedad civil en la definición, fiscalización y ejercicio de derechos y garantías. Implica el reconocimiento, por parte del Estado, de una esfera de derechos privados y públicos que a los y las ciudadanos/as corresponde hacer competentes para ejercerlos a través de organizaciones y asociaciones públicas (V. Vargas, 1998).

Hay diferentes formas de participación, las que, históricamente, han sido deficitarias para el logro de la igualdad, en especial de género. Se distinguen cinco formas de participación frecuentes en el trabajo de las organizaciones no gubernamentales y gobiernos:

- **Participación manipulada:** El uso del grupo meta de mujeres para la obtención de recursos externos.
- **Participación nominal:** La participación de mujeres en actividades de emergencia para la legitimación de una agenda gubernamental populista y de género.
- **Participación instrumental:** La participación de las mujeres en actividades (por ejemplo la infraestructura) con el fin de ahorrar mano de obra.
- **Participación representativa:** La participación de las mujeres a través de una organización que asegure su voz y sustentabilidad en un proyecto de desarrollo.
- **Participación transformativa:** Como un proceso de empoderamiento, sobre la base de que la práctica participativa en análisis de opciones y la toma de decisiones en una estrategia colectiva refuerzan la conscientización y la autoestima, para la transformación sostenible.

Mientras que la participación manipulada, la nominal y la instrumental son asociadas con la relación **de poder sobre otros y otros**, la participación representativa y la transformativa indican un posicionamiento del poder para la transformación.

Es necesario hablar de tres principios rectores de la participación ciudadana con equidad de género, que sirvan no sólo para el análisis situacional, sino para el seguimiento de los logros de género y de la democratización, o sea, la formulación de indicadores. Estos principios rectores son: la representatividad, la interlocución y cogestión y las auditorías social y de género.

La sustentabilidad en el marco del Estado

La construcción de las relaciones de género, en especial, está determinada por factores históricos, políticos, económicos y religiosos que trascienden las especificidades locales. Las transformaciones que se pretende estimular necesitan una mayor amplitud de interacción, y han de ser valoradas y reconocidas en el marco nacional y centroamericano, para lograr consolidar su existencia más allá de la validación experimental local. En la gestión local con equidad reconocemos dos componentes determinantes para el logro de la sustentabilidad, en un marco que trascienda lo local: nos referimos al reconocimiento ciudadano y a la construcción cultural de la ciudadanía.

Construcción generacional en ciudadanía

La sustentabilidad de la práctica de una gestión local con equidad sólo tendrá continuidad si se dan cambios en la propuesta educativa, tanto formal como informal, para las nuevas generaciones de ciudadanos y ciudadanas. Esta toma forma a través de:

- a. una educación participativa que estimule la igualdad de género, y
- b. un proceso continuo de sensibilización nacional/local en las prácticas del ejercicio ciudadano, tanto formal como informal.

Desafíos

Para la construcción sustentable de un modelo aplicable de gestión local con equidad, se requiere que los ámbitos político-administrativos:

- definan, en conjunto con los diferentes actores del Estado, una opción clara de gobernabilidad con equidad que posibilite la aplicación de modelos de gestión local con equidad;
- reconozcan que la gestión local con equidad debe considerar, al menos, tres componentes esenciales a ser transversalizados por la equidad de género que son: a) los procesos de gestión municipal, b) la participación ciudadana y c) la sustentabilidad en el marco del Estado;
- presten, en el componente de participación ciudadana, atención prioritaria a los procesos continuos de representatividad, a la interlocución entre pares, a la cogestión de recursos y al seguimiento ciudadano por medio de las auditorías sociales y de género;
- definan y desarrollen una estrategia que pueda acompañar los procesos de convergencia con legalidad y legitimidad;
- hagan operativas estas estrategias con el diseño de técnicas y sistemas de indicadores, que se expresen en y por planes participativos de desarrollo municipal, y un plan específico de igualdad de oportunidades;
- realicen importantes inversiones en recursos para la construcción de liderazgos femeninos y juveniles;
- inviertan en las actividades de ampliación y apropiación de una cultura abierta de ciudadanía.

Gestión local con equidad en el trabajo cotidiano

Una condición indispensable para la implementación de un enfoque de gestión local con equidad se inicia con una definición clara del ámbito de impacto. El diagnóstico municipal, fotografía del momento, forma parte esencial del primer paso que nos permite identificar:

1. Los componentes del proceso de gestión local con equidad:
 - a. Los procesos de gestión municipal.
 - b. La participación ciudadana.
 - c. Los factores que afectan la sustentabilidad en el marco del Estado.

Un resultado importante es lograr una representación, tanto cualitativa como cuantitativa, de cómo las relaciones de poder se han establecido en el municipio entre los ejecutores interactuantes del mercado, la sociedad civil, la agenda municipal y la agenda de la cooperación internacional. Esto facilitará invertir recursos, en forma diferenciada, en la búsqueda de una relación de poder que permita desarrollar un proceso participativo de gestión, sobre la base de la concertación y la equidad.

2. Trabajar sobre ejes estratégicos temáticos principales:
 - servicios básicos (calidad, cantidad);
 - infraestructura (planificación, ejecución);
 - organización (cabildo, comisión de la mujer, etc.);
 - jurídico-administrativo (reglamento municipal, aplicación de ley de violencia, reforma fiscal);
 - empoderamiento económico y medio ambiente (prioridad empresarial, crédito);
 - conciliación familiar (servicios y recursos para mejorar la distribución de la carga doméstica y permitir tiempo laboral y recreativo de las mujeres).
3. Formular y aplicar los indicadores:
 - de las auditorías institucionales;
 - del proceso de planificación de cada eje estratégico.

Algunas recomendaciones metodológicas:

- a. Iniciar con un diagnóstico y análisis participativo de equidad de género en el municipio, desde una perspectiva de erradicación de la pobreza.
- b. Establecer las condiciones sociopolíticas para la formulación de la planificación estratégica, a través de la apropiación técnica de las y los actores sociales.
- c. Definir los objetivos específicos del proceso municipal y de los ejes estratégicos, construyendo su relación con el objetivo general, dada la situación particular del municipio.

- d. Definir las metas, actividades e indicadores por eje estratégico que impulsen y monitoreen la participación ciudadana.
- e. Definir objetivos específicos, metas, actividades (estrategias) e indicadores para la sustentabilidad en el marco del Estado.
- f. Consolidar un plan estratégico de seguimiento en los diferentes niveles (local y nacional), por intermedio de instrumentos como el Plan Municipal de Desarrollo y/o el Plan Municipal de Igualdad de Oportunidades para Hombres y Mujeres.
- g. Implementación de acuerdos políticos interpartidarios y/o con la sociedad civil.

A modo de conclusión

- La sustentabilidad del desarrollo está identificada por la erradicación de la pobreza y la desaparición de las desigualdades, en especial la de género.
- La construcción, adecuación y aplicación concertada de un modelo de gobernabilidad con equidad, tanto a nivel macro como local, es el insumo esencial para conseguir respuestas compatibles con las demandas diferenciadas de género de la pobreza.
- La pobreza tiene rostros e historias identificables con las diferencias de género y requiere de abordajes desde lo local.
- La gestión local con equidad es una propuesta esencial que permite expresar, en su máxima potencia, la inclusión de los ciudadanos en la dinámica de su propio desarrollo.
- La movilización de actores, y el reconocimiento de las otras y los otros en sus roles económicos y políticos, tiene una consecuencia importante en la mejoría de la dinámica de generación y redistribución de recursos, especialmente en municipios donde estos son escasos.
- Existen contradicciones entre los diferentes niveles de la cooperación. En algunos casos se ha iniciado un proceso de definición conceptual sobre el rol y destino de la gestión local mientras, al mismo tiempo, se invierte en procesos locales de desarrollo que tienen implícitos modelos de gobernabilidad vinculados a los procesos de integración de la globalización.
- Para la incorporación del enfoque de equidad de género en una articulación coherente entre gobernabilidad y gestión local se necesita definir objetivos, estrategias e indicadores.
- La propuesta de gestión con equidad plantea una primera aproximación de abordaje que necesita urgentemente respuestas políticas y metodológicas que la institucionalicen tanto en su diseño como en su implementación.
- Se requiere una capacidad mínima interna de análisis y planificación con perspectiva de género en los diferentes proyectos, para afrontar con efectividad y eficiencia la implementación generalizada de la gestión local con equidad.

Referencias bibliográficas

- ALCALDÍA DE LA ESPERANZA y MONTESDEOCA, Ariel (2001), "Plan Municipal de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres de La Esperanza", MIMEO, s.l.
- ALOP-FOLADE (1996), *Reforma del Estado y Sociedad Civil. Centroamérica y Sociedad Civil*, San José, s.e.
- ANDERSON, Jeanine. (1997), "Agenda Específica de Género para la Política Municipal de Superación de la Pobreza Urbana", Seminario Municipios y Superación de la Pobreza Urbana en América Latina y el Caribe, Quito, s.e.
- AROCENA, José (1991), *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Montevideo, Santillana.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (2000), *Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, Madrid, Ayuntamiento de Madrid.
- CHÁVEZ, Daniel (2000), *¿Democracia participativa en Guatemala? La descentralización y la participación comunitaria en los gobiernos municipales*, Guatemala, Comunicación Integrada.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN COLOMBIA, GTZ (1998), *Macroeconomía, Género y Estado*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- GOBIERNO DE HONDURAS (2001), *Estrategia erradicación de la pobreza, Honduras. 2002-2015*, Tegucigalpa, Gobierno de Honduras.
- IULA (s.f.), "Las Mujeres en el Gobierno Local" en Carta Mundial.
- MACLEOD, M. (1998), *Poder local*, Guatemala, Ed. Magna Terra.
- MDF (1999), *Report Inventory of Analysis Instruments of Local Governance*, Países Bajos, s.e.
- MILLER, Valerie y VENEKLASSEN, Lisa (2001), "Advancing and Assessing Power and Political Participation: Lessons from Gender Analysis and Action", s.l., MIMEO.
- MONTESDEOCA, Ariel (1998), "Capítulo 13" en DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN COLOMBIA, GTZ (1998), *Macroeconomía, Género y Estado*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- (1998), *Género y Gobernabilidad*, Costa Rica, Solera.
- ORTEGA HEGG, Manuel y WALLACE, Guadalupe (1999), *Centroamérica, descentralización y asociacionismo municipal*, Managua, CASC-UCA.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (s.f.), *Informe de Desarrollo Humano 2000*, s.l., s.e.
- RED DE COORDINACIÓN MUNICIPAL MÉXICO (1998), *Curso Virtual de Gestión Municipal*, s.l., s.e.
- REPEM-CIDEM (1998), *Género y Ciudadanía*, Bolivia, Sandra Aliaga Brusich.
- SNV. y BRUNT, D. (1999), "Fortalecimiento municipal por medio de la Participación Ciudadana Organizada", Honduras, MIMEO.
- SNV, VAN HAERINGEN, R. et al (2000), "Gestión local en Nicaragua, insumos para una política", Managua, MIMEO.
- SNV (1999a), "Gestión local/ Draft A.Galena", La Haya, MIMEO, SNV.
- (1999b), *Nota Estratégica de Igualdad de Género*, La Haya, SNV.
- (1999c), "Manual de auditoría en género", La Haya, MIMEO, SNV
- STIGLITZ, Joseph. y MUET, P. (2001), *Governance, Equity and Global Markets. The Annual Bank Conference on Development, Economics, Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- VANOSSI, P. (1996), *El Municipio*, Buenos Aires, s.e.
- VARGAS, Virginia (1997), "Ciudadanía", MIMEO, s.l.



Igualdad de oportunidades en el poder local: la experiencia de los concejos municipales de mujeres de Puerto Plata

Magali Pineda
República Dominicana

Fundadora del Centro de Investigación para la Acción Femenina, CIPAF, en su país. Fue miembro del Comité Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.

En agosto de 2002, la República Dominicana juramentó nuevas autoridades congresuales y municipales, cuya elección —por segunda vez en la historia del país— se realizó en procesos electorales separados de las elecciones presidenciales. Además, el sistema electoral dominicano estrenaba otras importantes y novedosas modificaciones: creación de circunscripciones electorales de menor densidad poblacional, división de la ciudad capital, Santo Domingo, y su entorno metropolitano (con más de dos millones de habitantes) en cinco

municipios, el sistema de voto preferencial para elegir diputadas/dos al Congreso y la ampliación a un 33 por ciento de la cuota electoral para las mujeres (establecida en 1998 en 25 por ciento, y que había hecho posible contar con el mayor número de mujeres diputadas en la historia del Congreso dominicano).

Vistos en conjunto, todos estos cambios iban más allá de simples reformas legales y generaron enormes expectativas y controversias en la ciudadanía. Con la celebración de las elecciones, las sorpresas (algunas dolorosas, como resultado de estas modificaciones) no tardaron en manifestarse y, tal como lo previeron algunas feministas, las mujeres y sus aspiraciones a una mayor e igualitaria participación, especialmente en el Congreso, fueron afectadas negativamente.

La cuota electoral femenina, conquista alcanzada por el movimiento de mujeres a partir de las elecciones de 1998, fue neutralizada por el voto preferencial; la selección de los/as candidatos/as se efectuó independientemente del orden en la lista electoral presentada por los partidos. Esta reforma —incluida en el paquete de modificaciones y prohijada por numerosos sectores de la sociedad civil como un supuesto elemento “democratizador”— cercenó el avance de las mujeres en el Congreso.

Si bien la Junta Central Electoral fue inflexible en cuanto al porcentaje de mujeres a incluir en las listas partidarias (la tradicional asociación que hace la población de los hombres como usufructuarios naturales del poder en casi todos los casos, añadida a su mayor poder o facilidad de acceso a los recursos económicos) terminó derrotando la acción afirmativa aprobada, por lo que se alcanzó apenas un 15 por ciento de mujeres (dos senadoras y 22 diputadas).

Pero al contrario, en el ámbito municipal la situación fue más auspiciosa. El voto preferencial no se aplicó a las elecciones municipales, por lo que se mantuvo, entonces, el anterior sistema de listas cerradas y, de acuerdo con la ley, era obligatoria la colocación de mujeres en dichas listas y en lugares “ganables”.

Estas listas (con la cuota electoral femenina integrada) se fortalecieron con otra ley electoral aprobada en 2002 que obliga a la paridad en las elecciones de alcaldes y vicealcaldes, lo que resultó en un enorme avance: más del 20 por ciento de presencia femenina en las Salas Capitulares.

Aunque apenas nueve mujeres alcanzaron alcaldías, la presencia de más de cien vicealcaldesas se valora como un factor de optimismo para cambiar la relación entre las mujeres y el poder local.

La diferencia entre ambos resultados electorales llama a la reflexión y plantea la necesidad de prestar mayor atención a los procesos de reformas electorales que se impulsan en nuestra región y que, como ya mostramos, no siempre resultan favorables a los intereses de las mujeres.

Cosechando los frutos: una iniciativa de promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres

Aunque menos publicitado, ocurrió también durante las pasadas elecciones dominicanas un fenómeno significativo para la experiencia que compartiré con ustedes: en la Provincia de Puerto Plata (el primero y más conocido polo turístico dominicano, situado en la costa norte de la isla) tres de los seis diputados electos fueron mujeres.

En un país donde existen provincias que no han elegido nunca a una mujer al Congreso, donde el porcentaje más alto de representación femenina nunca ha superado el 16 por ciento, y donde el voto preferencial por tradición siempre fue otorgado a los hombres, la paridad lograda en Puerto Plata resulta ser una verdadera hazaña.

Puerto Plata había sido, hasta 1994, un bastión de las fuerzas conservadoras que poco a poco habían ido cediendo terreno, quizás debido a su condición de ciudad turística y a su creciente población de residentes de todas partes del mundo, pero en el caso del impresionante avance de sus mujeres, el detonante tiene una historia mucho más corta y, quizá por ello, más impactante.

En septiembre de 1998, el Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF) en coordinación con el Programa de Ciudadanía y Liderazgo del Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), inició en esta provincia un proyecto piloto de fortalecimiento del liderazgo de mujeres a través de la creación de Concejos Municipales de Mujeres.

El conocimiento de la experiencia exitosa de este tipo de Concejos Municipales de Mujeres, implementados en varios municipios del Estado español, había alentado el interés por experimentar su aplicabilidad en la República Dominicana, país donde la descentralización y la desconcentración eran y son demandas que enfrentan a una de las más fuertes concentraciones del poder y del gasto público en el gobierno central de toda la región.

La selección de Puerto Plata estuvo motivada por los resultados de las elecciones congresuales y municipales de mayo de 1998 (las primeras separadas de las presidenciales), en las que resultó electa una mujer como representante al Senado de la República, y en cada ayuntamiento (de los ocho municipios que conforman la provincia y por la aplicación de la Ley de Cuota) una mujer fue electa como Regidora (concejala) formando así parte de la Sala Capitular.

El proyecto se abocó, en una primera fase, a motivar la participación de las mujeres, a partir de la realización de encuentros y reuniones tanto de los organismos de mujeres de los partidos políticos con presencia en los ayuntamientos, como con representantes de gremios profesionales, organizaciones de voluntariado y otras instituciones sociales de la provincia.

Un taller de dos días alrededor de los temas de “Autoestima y relaciones entre mujeres” creó los canales de confianza y contribuyó a romper los sectarismos y divisiones que parecieron en un primer momento insalvables.

Cohesionadas, las mujeres iniciaron un proceso de consulta que, por primera vez en el ámbito municipal, posibilitó levantar un diagnóstico básico de la situación de las mujeres en cada uno de los municipios, recoger sus demandas y diseñar los Planes de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PIOM).

Paralelamente a este proceso se desarrolló un intenso trabajo de *lobby* con los alcaldes (síndicos) y el resto de los concejales, a la vez que se implementaban acciones de cara a las comunidades y a los medios de comunicación.

Otras capacitaciones impartidas fueron contribuyendo a fortalecer la identidad de los colectivos recién creados y a reforzar sus propuestas. Los talleres impartidos trataron temas diversos: descentralización, ciudadanía, género, salud y violencia, entre otros.

En un tiempo corto, los Concejos Municipales de Mujeres fueron una realidad en toda la provincia, convirtiéndose en una verdadera red de mujeres municipales legitimadas y avaladas por las salas capitulares de los ayuntamientos donde concejalas, fortalecidas, se empoderan en su nuevo rol de asesoras y canalizadoras de los planes y proyectos que se elaboran a favor de las mujeres.

Los colectivos avanzaron en su proceso de institucionalización, desarrollando y aprobando estatutos inspirados en la Red de Mujeres Dirigentas Municipales de Paraguay. Los estatutos establecieron como organismo máximo de los consejos a la Asamblea General Ordinaria o Extraordinaria, la que determina las acciones que conlleven la decisión mayoritaria de las mujeres organizadas; como organismo normativo se estableció un Consejo Consultivo, conformado por nueve mujeres con voz y voto.

Al Consejo Consultivo se suman la o las concejalas de cada ayuntamiento y la Directora Ejecutiva de la Oficina Técnica Municipal que participa con voz, pero sin voto. El Alcalde es miembro ad-hoc del Consejo Consultivo, y la composición de éste debe respetar siempre la composición en términos partidarios de las salas capitulares y de la sociedad civil.

Logros obtenidos

Al final del proyecto (2000) se contaba en la Provincia de Puerto Plata con una red de 240 mujeres sensibilizadas en los problemas de género, municipalidad, descentralización, violencia intrafamiliar, autoestima, liderazgo y ciudadanía, mediante la implementación sistemática de talleres de formación que fueron realizados durante los dos años que duró la ejecución del proyecto.

Quedó establecida la Oficina Técnica Municipal de la Mujer en los ocho municipios de la Provincia de Puerto Plata. En el municipio cabecera, y en los municipios de Altamira y Guanico, fueron nombradas por las salas capitulares las directoras ejecutivas de estas oficinas, quedando pendientes los restantes municipios.

Se rompió el aislamiento tradicional y la separación existente entre el trabajo de las mujeres de las provincias (o del interior, como decimos en Dominicana), y del movimiento de mujeres y las expresiones organizadas de la sociedad civil y los organismos internacionales y agencias de cooperación, casi siempre concentradas en la capital.

Utilizando como plataforma las relaciones construidas en más de 20 años de labor del Centro de Investigación para la Acción Femenina, los Concejos Municipales de Mujeres se pusieron en contacto y en muchos casos desarrollaron acciones con:

- **La Oficina Panamericana de la Salud**, que incluyó a la Coordinadora Provincial de los Consejos de Mujeres de Puerto Plata en la Comisión Interinstitucional de Apoyo al Desarrollo de la Estrategia de Municipios Saludables.
- **El Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas**, junto al que se realizaron exitosos operativos de colocación de raciones alimenticias en barrios marginales de la ciudad de Puerto Plata.
- **El Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales de la Pontificia Universidad Católica**, que ejecutó talleres de formación sobre educación y ciudadanía como parte de un programa piloto de esa institución.
- **Participación Ciudadana**, a través de cuyo proyecto Democratización de la Cultura y Prácticas Democráticas, se impartieron ciclos de talleres sobre liderazgo democrático y participación ciudadana.
- **El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)**, que a través de los consejos promovió y logró la aprobación de la resolución de “Municipios amigos de la niñez”, en las salas capitulares de los ayuntamientos de cada municipio, asumiendo éstos los compromisos que ello implica.
- **Miembros de los Concejos** asistieron invitadas a la presentación de la experiencia en el encuentro “Voces esenciales del Caribe” promovido por el gobierno de los Estados Unidos, y en Granada, España, a la “V Escuela de Verano de Servicios Sociales, 20 Años de Ayuntamientos Democráticos”.
- Los Concejos Municipales de Mujeres de Puerto Plata recibieron una mención de honor en el Concurso sobre Experiencias de Género en los Gobiernos Locales, celebrado por el Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas con sede en Quito, Ecuador.
- Delegadas de los Concejos de Puerto Plata asistieron al seminario auspiciado por la Federación de Mujeres Municipalistas de América Latina y el Caribe, Capítulo Latinoamericano de la Unión Internacional de Autoridades Locales con sede en Quito, Ecuador, quedando electa la Coordinadora de los Concejos Municipales de Puerto Plata como vocal en esta Federación.

Los obstáculos

A pesar de este inicio y desarrollo auspicioso, el agotamiento de los fondos del proyecto y la debilidad de los ayuntamientos para dar un apoyo más sostenido a los concejos desaceleró el proceso en la provincia y detuvo el que ya se había iniciado en las provincias aledañas de Valverde y Santiago Rodríguez.

También quisiera destacar que se falló en el pronóstico de que tanto la comunidad de organismos no gubernamentales como el movimiento de mujeres y las agencias y organismos de cooperación interaccional asentados en Santo Domingo dedicarían más atención y recursos para apoyar este esfuerzo nacido en una provincia alejada de la capital, pero que mostraba tanto vigor y pujanza.

En la práctica, todas/os aprendimos que **las barreras a la descentralización no sólo son problemas de recursos, de límites administrativos o de política partidaria, sino que también tienen un fuerte arraigo cultural, y que superarlo va más allá de leyes o decretos.**

Las mujeres de Puerto Plata desafiaron la creencia tradicional de que los proyectos en el ámbito local deben apoyarse prioritariamente en su papel de intermediarias naturales y/o beneficiarias de los gobiernos locales.

Aunque los Concejos Municipales de Mujeres desarrollaron acciones y propuestas destinadas a llenar necesidades básicas de las mujeres, el foco del proyecto fue siempre interpelar el poder al presentar propuestas sustentadas y exigir y negociar con las autoridades las demandas de las mujeres.

Lecciones aprendidas

- La experiencia mostró que Sí es posible que mujeres de distintas procedencias sociales, y especialmente mujeres militantes de partidos políticos, puedan trabajar juntas de manera respetuosa y armónica.
- La excesiva centralización que ha caracterizado las acciones de formación y promoción de la participación de las mujeres, su concentración en las capitales o en las ciudades de mayor peso económico y social son limitantes para lograr impactos en la condición de las mujeres y, particularmente, en los municipios, que son los sitios donde dichas acciones pueden tener efectos e impactos visibles y medibles en el corto plazo.
- La existencia de un trabajo sostenido de promoción de las ideas y propuestas feministas en nuestros países, sin lugar a dudas, ha creado las condiciones y abonado el terreno para la entusiasta reacción de las mujeres frente a la participación ciudadana.
- La presencia de mujeres electas para los gobiernos locales crea un puente entre estas estructuras —generalmente dominadas por los hombres— y las mujeres de la comunidad. Fortalecer y aumentar el número de mujeres en los ayunta-

mientos debe ser un punto prioritario en la agenda del movimiento feminista y de mujeres.

- Sensibilizar a las autoridades locales sobre los beneficios de la participación de las mujeres y desarrollar iniciativas que fortalezcan la gestión de las autoridades locales genera, por parte de éstas, apoyo, simpatía y compromiso con la causa de las mujeres.
- Los alcaldes de los distintos municipios de la Provincia de Puerto Plata vivieron la experiencia como una ganancia, como una original oportunidad de fortalecer su gestión, logrando un mayor acercamiento a la cooperación internacional, intercambios con el exterior y la atención de los medios de comunicación.
- La existencia de organizaciones y organismos no gubernamentales de mujeres con reconocimiento nacional e internacional, que fungen como promotoras y asesoras de las mujeres dirigentes y de los Concejos Municipales de Mujeres, fue destacada como un elemento para romper el aislamiento, facilitar intercambios y visibilizar el trabajo.
- Por su contenido social y abarcador, así como por los roles que asume, la movilización de las mujeres impacta en toda la población. Desde el inicio de las actividades de los Concejos Municipales de Mujeres se ha dado un interesante proceso de movilización de maestras y maestros en las escuelas, de enfermeras y médicas en el sector salud, así como en todos los sectores relacionados con la prevención de la violencia, para sólo citar algunos.
- Establecer una buena relación con los medios de comunicación masiva locales y nacionales es fundamental para legitimar y expandir el radio de acción del proyecto.

Existen formas más rápidas y menos costosas de traspasar herramientas de liderazgo a las mujeres que someterlas a jornadas extenuantes en proyectos “productivos” inviables, como los que lamentablemente se han ofrecido y se siguen ofreciendo a las mujeres en el sur. Así lo demuestra la experiencia dominicana.

La descentralización es todavía un sueño inquieto y la cooperación internacional, tanto bilateral como multilateral, todavía sigue viendo a las mujeres como beneficiarias más que como sujetos, y, por tanto, apuesta menos a proyectos y programas basados en políticas feministas.

Tampoco es bueno mitificar el espacio local, si bien su tamaño propicia el diálogo y la búsqueda de soluciones colectivas también puede fortalecer liderazgos tradicionales y de larga permanencia, y es caldo de cultivo para el facilismo, el clientelismo y el asistencialismo.

A pesar de estos reparos, consideramos que en la lucha contra la iniquidad, la exclusión y la descentralización (como modelo que apunta a romper no sólo la

excesiva concentración administrativa predominante en nuestras sociedades, sino también a acercar a la gente y en especial a las mujeres a la participación y al poder) pueden crear las condiciones para que lo local se convierta en un espacio promisorio para avanzar en la construcción de un modelo de desarrollo sostenible y sustentable.

Integración de los intereses de género en la reforma del sector salud

Jasmine Gideon
Gran Bretaña

Actualmente se desempeña como investigadora del Nuffiel Institute for Health, de la Universidad de Leeds.

A pesar de las reformas económicas que han reducido el papel del Estado en las políticas públicas, éste sigue siendo el principal foro para la toma de decisiones nacionales, y continúa desempeñando un papel central en el establecimiento de los parámetros para los marcos institucionales y comerciales que rigen las opciones sociales, políticas y económicas de los ciudadanos (Joeques, 1995, citado en Miller y Razavi, 1998).

Una importante decisión que los actores deben considerar es hasta qué punto se van a vincular con el Estado para lograr cambios. Esto sigue estando sujeto a mucha controversia. Algunos críticos plantean que, dada su naturaleza, es improbable que las burocracias modernas —jerárquicas y tecnócratas—, promuevan los intereses de las mujeres. Algunos grupos de mujeres se han negado, por lo tanto, a vincularse con las principales instituciones, a las que consideran fundamentalmente

opuestas a las metas feministas, y prefieren un proceso de “desvinculación” (Miller y Razavi, 1998).

Por el contrario, otros han argumentado que a pesar de la naturaleza “de género” de las estructuras burocráticas, éstas no son monolíticas e impermeables (Goetz, 1997). Waylen (1995) plantea que el Estado no debe verse como una estructura unitaria, sino como un conjunto diferenciado de instituciones y prácticas, que son producto de una coyuntura histórica y política particular. Por consiguiente, la vinculación entre el Estado y las relaciones de género no es fija ni inmutable —aunque el Estado puede reforzar las desventajas de género—, existen estructuras de oportunidad dentro de éste que los movimientos de mujeres pueden utilizar para cuestionar las relaciones desiguales de género. La efectividad de la vinculación feminista con el Estado depende de varios factores contextuales, como las relaciones Estado-sociedad civil, la naturaleza y poder del Estado y la apertura de la sociedad civil (Miller y Razavi, 1998). Los cambios en los sistemas políticos —como la transición a la democracia en Chile— pueden brindar nuevas oportunidades para articular los intereses de la mujer y avanzar en la agenda feminista. Sin embargo, también puede ser difícil para las mujeres mantener su visibilidad dentro de las nuevas configuraciones de poder. Existen numerosos ejemplos, incluida Nicaragua (Molyneux, 1985), donde las mujeres han desempeñado un visible papel en la política de oposición al lado de los hombres pero, cuando se consolida el poder, los logros de las mujeres a menudo se pierden al ser éstas empujadas de nuevo al ámbito doméstico.

Desde dentro/desde afuera

Varios estudios han comentado sobre la relación, en ocasiones problemática, entre las “femócratas” y los movimientos de mujeres organizadas. Para promover el cambio desde dentro se presiona a las femócratas para que tengan las habilidades necesarias. Necesitan tener el conocimiento técnico —un nivel profundo de entendimiento de las complejidades de las burocracias— a fin de lograr el cambio. Asimismo, requieren las habilidades políticas para identificar los puntos de entrada estratégicos en el establecimiento de las políticas, y cómo se pueden cultivar los aliados a pesar de la desconfianza de los burócratas tradicionales (Miller y Razavi, 1998).

Al mismo tiempo, las femócratas necesitan mantener la legitimidad con el movimiento de mujeres pero, en ciertos casos, algunos grupos de éstas podrían querer evitar la asociación con burócratas de Mujeres en Desarrollo y Género y Desarrollo. Razavi y Miller (1998) sugieren que es útil colocar esas preocupaciones en la historia general de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, dado que los grupos de mujeres han sido particularmente vulnerables a la cooptación política. Asimismo, como lo demuestra el caso de Chile a inicios de los años noventa, el trasladarse del movimiento de mujeres a la maquinaria estatal puede también llegar a diezmar el mismo, y, por lo tanto, socavar la base política para la incidencia de género interna (Waylen, 1995, citada en Razavi y Miller, 1998).

A pesar de estos desafíos, la experiencia ha demostrado que una relación positiva entre “femócratas” (las de adentro) y el movimiento de mujeres (las de afuera) es esencial para el avance del proyecto feminista. Las estrategias de vinculación feminista implican tanto la “entrada” de feministas a instituciones del Estado como la constante presión del movimiento de mujeres desde afuera (Razavi y Miller, 1998). A partir de estudios de caso en Colombia y Sudáfrica, Beall (1998) plantea que a pesar de todos los problemas que se han asociado con las maquinarias nacionales para el avance de la igualdad de género, éstas no pueden dejarse de lado si se quiere que la incorporación de los intereses de género tenga éxito, y argumenta que:

La consecuencia de apoyarse en las mujeres en la sociedad civil sin el respaldo del gobierno, es la perpetuación de la fiebre de la participación y la descentralización, la que en el pasado ha dejado a las mujeres exhaustas y a sus organizaciones desamparadas y a menudo explotadas (Beall, 1998:528).

Como se ha sugerido en otras partes (Razavi y Miller, 1998), aun en el contexto de la desvinculación, en el que las feministas trabajan únicamente a través de organizaciones independientes de mujeres, alguna vinculación con el Estado y sus principales instituciones es inevitable.

La experiencia de los programas de presupuesto con enfoque de género (www.gender-budgets.org) ha apoyado este punto de vista y ha tenido mucho éxito en Sudáfrica, Australia y México, donde ha habido iniciativas de gobierno tanto internas como externas. Asimismo, donde las agencias donantes han estado promoviendo una agenda de género, los estudiosos han encontrado que los programas han tenido más éxito si hay una sinergia entre los objetivos de la agencia internacional y los grupos nacionales que promueven la equidad de género, incluidas las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno (Beall, 1998).

Compromiso con recursos

La promoción de la equidad de género en las políticas públicas requiere un equilibrio entre el compromiso político, para asegurar la participación social y económica de las mujeres y su representación política, y el proyecto más técnico de la institucionalización de una perspectiva de género en las políticas y la práctica. Sin embargo, a menudo ambos proyectos están comparativamente faltos de recursos (Beall, 1998). Los programas de reforma económica, en particular, han traído nuevos retos a los esfuerzos existentes por transversalizar el género, tanto en términos del recorte de los presupuestos del sector público y del desmantelamiento del papel del Estado, como con respecto al impacto diferenciado de las reformas económicas en mujeres y hombres (Elson, Evers y Gideon, 1997).

Una manera en que las economistas feministas han estado haciendo campaña para obtener mejores recursos para la transversalización del género, ha sido a través de las iniciativas de los presupuestos con enfoque de género. Esta es una manera de hacer visible la asignación de presupuesto nacional o local a los temas de género. Las

economistas feministas han concebido una serie de herramientas que pueden ayudar a los formuladores de políticas a analizar el presupuesto desde una perspectiva de género. En la actualidad se están impulsando varias iniciativas en América Latina. En México se han hecho avances considerables en el sector salud, donde los grupos de mujeres y los representantes del Ministerio de Salud han trabajado juntos para asegurar que una parte del presupuesto se asigne para apoyar temas de género. Asimismo, ha habido avances considerables en la región andina, donde el Fondo de Naciones Unidas para la Mujer ha trabajado con organizaciones locales y gobiernos municipales para revisar el presupuesto municipal desde una perspectiva de género.

En 2001, en Chile, el Ministerio de Salud estableció un grupo de trabajo sobre asuntos de género. El interés del entonces ministro Michelle Bachelet facilitó considerablemente este esfuerzo. El grupo lo conformaban una diversidad de actores (tanto gubernamentales como no gubernamentales): representantes del Ministerio de Salud, de Servicio Nacional de la Mujer, de la superintendencia de las Instituciones de Salud Previsional y de la OPS, así como de un pequeño número de organizaciones no gubernamentales que trabajaban con la salud de la mujer.

La transversalización de la equidad de género en la reforma del sector salud en Chile

Uno de los avances más visibles en la modernización del sector salud en Chile fue la puesta en marcha del programa La transversalización de la equidad de género en el programa de reforma del sector salud, que tenía como contraparte gubernamental a la OPS. El programa se centró en producir información sobre los niveles y tendencias de las inequidades de género en salud; incidir y diseminar esta información entre los grupos de interés clave en el gobierno y la sociedad civil e institucionalizar a los grupos de interés clave en la toma de decisiones y el monitoreo para garantizar la equidad de género en la formulación e implementación de políticas.

Un aspecto del trabajo de la incidencia y la diseminación de la información de este programa fue la organización, durante 2001, de una serie de jornadas regionales con organizaciones locales de mujeres. El objetivo era involucrar a los grupos de la sociedad civil –incluidos las organizaciones no gubernamentales de mujeres y las universidades– para discutir e identificar cuáles eran los temas en el debate de género y la reforma del sector salud.

Otro fue el ejercicio de mapeo de las “opiniones de género”. Este ha sido un intento por entrevistar a una amplia gama de políticos de todo el espectro, incluidos senadores y diputados. El objetivo del ejercicio era tratar de conocer lo que se entiende por “género”, e identificar puntos de entrada apropiados para introducir los temas de género en el proceso de reforma del sector salud.

Iniciativas de los organismos no gubernamentales

Varios organismos no gubernamentales han sido importantes actores en el trabajo relacionado con el género y la reforma del sector salud en Chile. Los organismos no gu-

bernamentales que participaron en este estudio trabajaron en una variedad de actividades. Algunos realizaron una gran cantidad de trabajo de incidencia alrededor de los temas relacionados con la salud de la mujer, así como capacitación y fortalecimiento del potencial con organizaciones de base. En la actualidad, varios de los grupos están tratando de hacer que las personas entiendan mejor los temas vinculados a la reforma del sector salud y, en particular, de examinar las implicaciones de la reforma para los servicios de salud sexual y reproductiva.

Limitaciones

Aunque ha habido oportunidades para colocar los asuntos de género en la agenda dentro del debate sobre la reforma del sector salud, aún persisten una serie de limitaciones que deben superarse para que haya un avance sostenible. A continuación se plantean algunas de estas limitaciones.

1. ¿Género y salud o la salud de las mujeres?

Un problema que se debe solucionar es la estrecha definición de lo que se incluye en el programa de transversalización del género. A menudo, las discusiones sobre la transversalización de género en la salud tienden a centrarse en aspectos “tradicionales” de la salud de las mujeres, como, por ejemplo, los de la salud reproductiva para mujeres en edad fértil. Aunque éstos son, obviamente, temas importantes que necesitan abordarse desde una perspectiva de género, la discusión necesita ampliarse para examinar, desde la referida perspectiva, muchos otros aspectos de la salud y el bienestar. Por ejemplo, cómo se da un enfoque de género a las causas de la mala salud y las implicaciones que eso tiene para la vulnerabilidad ante diferentes enfermedades. Los investigadores del programa de género y salud de Harvard han producido un trabajo considerable en esta área.

Un factor adicional que debe tomarse en cuenta, es que en su mayoría los organismos no gubernamentales que trabajan a favor de la integración de los asuntos de género en la reforma del sector salud, se mantienen relativamente más centrados en los temas relacionados con la salud de las mujeres que en el trabajo dentro de un marco más amplio de sensibilización de género. Muy pocos de los grupos enfocan la salud de los hombres, y esto sugiere que la labor futura, alrededor de la salud reproductiva, continuará fortaleciendo la división de género del trabajo y asignando a las mujeres la responsabilidad por la salud reproductiva.

2. Instrumentalismo

Los críticos han señalado el problema del “instrumentalismo” en el trabajo de desarrollo, en el que las justificaciones para la atención al género se plantean en términos de cómo esto facilitará otros temas de desarrollo más que ser un fin en sí mismo. Los asuntos de género se han abordado en la medida en que van de la mano con otros temas del desarrollo, como la reducción de la pobreza y el incremento del bienestar (Jackson, 1998). La evidencia de Chile sugiere que parte del aparente compromiso con los asuntos de género, en la reforma del sector salud, podría ser no más que

instrumentalismo. Aunque la atención se ha centrado en la integración de los aspectos de género en los sectores sociales más tradicionales, como la salud, otras áreas siguen resistiéndose. El sector productivo ha mostrado una particular resistencia hacia los temas de género, porque aunque se han lanzado algunos proyectos específicos en reconocimiento de las necesidades laborales de las mujeres, éstos siguen siendo relativamente pequeños y aislados, mientras que otros programas más “transversales” no integran a las mujeres. Por ejemplo, sólo el 9.25 por ciento de los beneficiarios del programa de crédito rural del Ministerio de Agricultura son mujeres (Goetz, 1998). La planificación económica sigue conservando su subtexto profundamente “genérico”, y continúa promoviendo las necesidades productivas de los hombres por encima de las mujeres.

3. La naturaleza “de género” de la ciudadanía

En Chile la ciudadanía sigue siendo altamente “genérica”, y a pesar de algunos avances los derechos de las mujeres siguen limitados en varias áreas, por ejemplo, con respecto a la ley de la familia y el divorcio, los derechos reproductivos, la participación política, el empleo y la seguridad social. Los estudiosos del tema han argumentado que uno de los principales obstáculos para superar estas limitaciones ha sido la naturaleza del proceso de democratización en Chile y el legado autoritario.

4. La naturaleza del Servicio Nacional de la Mujer

Tiene una base estatutaria inusual: es una unidad dentro del Ministerio de Planificación, pero está encabezada por una Ministra de Estado, y no tiene acceso a las decisiones del gabinete, lo que ha reducido su potencial impacto. En principio, su ubicación institucional le da acceso al “núcleo técnico” de la formulación de políticas y, de hecho, a su retórica sobre la equidad de género en el trabajo del Ministerio de Planificación, pero no cuenta con mecanismos claros para asegurar cambios concretos en los planes de gobierno, tales como una revisión automática de todas las decisiones de inversión. Su limitado impacto en las decisiones interministeriales le ha obligado a replegarse a un enfoque dirigido a fortalecer la sensibilidad pública y a implementar proyectos piloto financiados por donantes y, a menudo, ejecutados por los organismos no gubernamentales. Sin embargo, sí se centra en asuntos que otras áreas de gobierno dejan de lado, como la violencia sexual y el embarazo en adolescentes (Goetz, 1998).

5. Las relaciones del Servicio Nacional de la Mujer y el movimiento de mujeres

Aunque ha habido una cierta colaboración entre el Servicio Nacional de la Mujer y el movimiento de mujeres, éste no ha sido siempre un proceso libre de dificultades. A diferencia de muchos ministerios, el Servicio Nacional de la Mujer no tiene el mandato de trabajar con las organizaciones de mujeres. En parte, esto puede ser el resultado del deseo de muchas organizaciones de mujeres de seguir una agenda más radical desde afuera del gobierno. Sin embargo, como lo señala Goetz (1998), en el

contexto de una vida asociativa altamente politizada en la sociedad civil, esta reticencia por parte del movimiento de mujeres probablemente sea saludable, ya que la autonomía del movimiento de mujeres asegura el continuo desarrollo de un movimiento feminista. Sin embargo, otros críticos han señalado la naturaleza excluyente de la relación entre algunos organismos no gubernamentales y el Servicio Nacional de la Mujer. Se argumenta que el movimiento de mujeres está estratificado en líneas de clase y que no todas las organizaciones no gubernamentales de mujeres tienen igualdad de acceso para trabajar con el Servicio Nacional de la Mujer. Si se van a abordar debidamente los intereses de género, es preciso superar esta exclusión.

Oportunidades

A pesar de las limitaciones asociadas con los esfuerzos de transversalizar los temas de género en la reforma del sector salud, también hay razones para estar optimistas. En primer lugar, según una informante clave, el sistema chileno ofrece una cierta ventaja para la integración de los temas de género. Esta persona sugiere que el hecho de que el sistema todavía sea relativamente pequeño y centralizado es, en cierto modo, positivo, ya que significa que sólo es necesario convencer a un número pequeño de personas y “tener amigos en lugares estratégicos”. En un sistema pequeño, como el chileno, ésta es una posibilidad realista, y es relativamente fácil para personas clave en el “movimiento de género y salud” entrar a trabajar con los que toman las decisiones centrales en el sector salud.

El programa de transversalización de género también ha logrado generar mucho apoyo en diferentes niveles dentro del sector salud. Muchos organismos no gubernamentales y el sindicato de enfermeras están colaborando con trabajadores de la salud y profesionales en todos los niveles, y se ha logrado avances. Asimismo, el grupo pudo recientemente trabajar con funcionarios del Fondo Nacional para la Salud, FONASA, quienes son los encargados de muchos de los aspectos financieros de la reforma, y logró convencerlos de la necesidad de transversalizar el género en el lado financiero. Este es, obviamente, un avance clave. También, en Chile se inició hace poco un programa de presupuesto con enfoque de género, el que ha contado con el apoyo del Gobierno a un alto nivel. En la actualidad se lleva a cabo en Santiago de Chile un programa de capacitación sobre género y economía dirigido a funcionarios de alto nivel.

Conclusiones

Queda claro que la integración de los temas de género en las políticas públicas no es un proceso fácil y no existe una solución sencilla. Cualquier intento en este sentido requiere una combinación de compromiso político y conocimientos técnicos especializados, respaldados por suficientes recursos humanos y financieros. Si las mujeres van a disfrutar por igual de los beneficios del desarrollo, entonces los hombres tendrán que estar dispuestos a ceder algunas de sus ventajas.

A pesar de todas las tensiones que existen alrededor de la transversalización de los intereses de género, hay que reconocer que se han hecho avances considerables.

Como se demuestra en este documento, existe un gran conocimiento sobre la manera como los intereses de género pueden integrarse más eficazmente en los procesos políticos, y cómo los gobiernos deben responsabilizarse para que esto suceda. De hecho, los grupos de mujeres están utilizando cada vez más los instrumentos de los derechos humanos para asegurar el cumplimiento de sus demandas (Craske y Molyneux, 2002). Asimismo, la experiencia de países que están trabajando por integrar los intereses de género al presupuesto nacional (el bastión de la política dominada por los hombres), demuestra cuán lejos ha llegado el trabajo del movimiento de mujeres. Aunque aún es demasiado pronto para sentirse satisfechos y todavía quedan enormes desafíos por delante, hay razones para sentirse optimista.

Referencias bibliográficas

BEALL, J. (1998), "Trickle-down or Rising Tide? Lessons on Mainstreaming Gender Policy from Colombia and South Africa", s.l., Social Policy and Administration.

CRASKE, N. and MOLYNEUX, M. (2002), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, Palgrave, Hampshire.

ELSON, D. and CAGATAY, N. (2000), "The Social Content of Macroeconomic Policies", s.l., World Development.

ELSON, D., EVERS, B. and GIDEON, J. (1997), "Gender-Aware Country Economic Reports: Concepts and Sources", Working Paper No.1, MIMEO, GENECON Unit, University of Manchester.

GOETZ, A.M. (1998), "Mainstreaming gender equity to national development planning" in MILLER, C. and RAZAVI, S. (Eds.), *Missionaries and Mandarins: Feminist Engagement with Development Institutions*, London, Intermediate Technology Publications.

(1997), *Getting Institutions Right for Women in Development*, London, Zed Books.

JACKSON, C. (1998), "Rescuing Gender from the Poverty Trap", in JACKSON C. and PEARSON R. (Eds.), *Feminist Visions of Development*, London and New York, Routledge.

MILLER, C. and RAZAVI, S. (1998), *Missionaries and Mandarins: Feminist Engagement with Development Institutions*, London, Intermediate Technology Publications.

MOLYNEUX, M. (1998), "Analysing Women's Movements" in JACKSON C. and PEARSON R. (Eds.), *Feminist Visions of Development*, London and New York, Routledge.

(1985), "Mobilisation without Emancipation? Women's Interests, the State and Revolution in Nicaragua", en *Feminist Studies*, 11 (Summer).

WAYLEN, G. (1995), "Women's Movements: The State and Democratisation in Chile", en *IDS Bulletin*, s.l.

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Veinte años de políticas de igualdad de oportunidades en España

Judith Astelarra
España

Actualmente la autora trabaja como docente y coordina el seminario de Estudios de la Mujer del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Las políticas de igualdad de oportunidades

Existen diversos tipos de estrategias para impulsar políticas públicas en contra de las desigualdades de género, en los últimos quince años la más generalizada a escala internacional es la de igualdad de oportunidades. En la tradición política liberal clásica, esta estrategia parte de que todas las personas deben tener las mismas oportunidades, pero como son diferentes, algunas son más capaces que otras, y por eso terminan siendo desiguales. Por lo tanto, existen desigualdades injustas que deben ser corregidas, aquellas producidas porque en el punto de partida no se han tenido las mismas oportunidades, y otras que expresan diferencias legítimas correspondientes al mérito de la persona.

Para corregir las injusticias y desarrollar esta estrategia se debe, en primer lugar, revisar los marcos legales y toda la legislación existente, para luego impulsar las medidas necesarias para la aplicación efectiva de la ley. En las primeras evaluaciones que se hicieron de las experiencias, en los Estados Unidos —pionero en esta materia— y en muchos países europeos, se comprobó que la igualdad de oportunidades no producía igualdad en los resultados. La discriminación no ha desaparecido y las reformas legales y las actuaciones públicas no producen los cambios necesarios en la realidad social de las mujeres. El análisis de datos y evaluaciones sobre las repercusiones de estas políticas muestran que el problema central radica en que el punto de partida entre hombres y mujeres para la participación en el mundo público, no es igual.

Frente a esta limitación de las políticas, aparece una primera respuesta: si las mujeres no son iguales en el punto de partida, hay que corregir el punto de partida. Con este fin se tiene que crear un paquete de políticas diferentes. La acción positiva es una primera modificación de la estrategia de igualdad de oportunidades, es un mecanismo para corregir la desventaja inicial de las mujeres: en igualdad de condiciones, primar a una mujer sobre un hombre. Es un primer mecanismo para superar las limitaciones, pero los problemas subsisten.

Como muestran los estudios, la discriminación no desaparece porque la incorporación de las mujeres al mundo público no transforma su rol de ama de casa en el mundo privado. Las mujeres siguen siendo responsables total o parcialmente del ámbito doméstico, aunque desempeñen otras actividades, es decir, la doble jornada. Cuando la aplicación de las políticas de igualdad de oportunidades comienza a producir resultados relacionados a la incorporación al mundo público, se evidencia la importancia de incidir en las actividades de las mujeres en el mundo privado; la estructura familiar y el rol de las mujeres en ella obstaculiza el acceso de las mujeres a una posición igual a la de los hombres en el trabajo, en la política y en la vida social. A esta desventaja se añaden elementos ideológicos o de poder, que hacen que las mujeres tengan un rango secundario en las actividades públicas a las que han tenido acceso.

Ausencia y presencia de las mujeres

Las políticas de igualdad de oportunidades intentan corregir la ausencia de las mujeres en lugares públicos en que están presentes los hombres. Esta lógica parece partir del supuesto de que las mujeres no hacían nada, sólo estaban en la familia y “no trabajaban”, eran discriminadas por no estar en los lugares donde había que estar. Para que las mujeres pudieran acceder a puestos sociales, había que eliminar las barreras legales, económicas, sociales, culturales y de poder. Al tratar de conseguir este objetivo, a través de las diferentes políticas de igualdad de oportunidades, se descubre que la otra cara de la ausencia en la vida pública, es la presencia de las mujeres en el ámbito privado. Las mujeres estaban ocupadas en otros ámbitos de actividad social, en el ámbito privado, en su principal institución, la familia, unidad de producción de bienes y servicios vinculada a la reproducción humana y al mantenimiento cotidiano de las personas.

Además de estas funciones en el hogar, las mujeres invierten muchas horas de participación colectiva, en otras organizaciones que no son las organizaciones económicas, sociales y políticas clásicas. Ellas participan en organizaciones ligadas a necesidades de la colectividad: cuidado de los grupos más desfavorecidos, trabajo en el nivel vecinal y local, y participación en la mejora de las condiciones de vida cotidiana. Esto se hace de forma voluntaria, pero tiene gran trascendencia y se suma al trabajo en el hogar.

Alcance y limitaciones de la igualdad de oportunidades

La conclusión es que para resolver realmente la discriminación hacia las mujeres, es necesario cambiar la organización social que le sirve de base y la dicotomía entre las actividades públicas y las privadas. Esto supone políticas públicas de mayor envergadura que la mera búsqueda de igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres en el ámbito público. Implica modificar las características y la relación entre el mundo público y el privado, que ha caracterizado a la sociedad moderna; también eliminar la base política cultural que ha sustentado por milenios la jerarquía de lo masculino sobre lo femenino y ha permeado casi todos los tipos de organización social que conocemos. Más allá de las políticas públicas, la tarea supone una revolución de la sociedad y de las personas. La sociedad debe organizar su base privada de otra manera, en especial los servicios producidos en la familia. Las personas deben modificar radicalmente sus ideas, sus modos de actuar y sus valores, sobre todo en relación con el género.

Veinte años de políticas de igualdad en España

Los planes de igualdad de oportunidades

España es un buen ejemplo de la aplicación de políticas de igualdad de oportunidades, de sus alcances y limitaciones. En los setenta, durante la dictadura franquista, el sistema de género era claramente patriarcal. Las mujeres eran educadas para ser amas de casa. El trabajo asalariado, salvo excepciones, estaba prohibido para las mujeres casadas y era generalizada en las leyes y en los usos sociales la jerarquía de los hombres sobre las mujeres. La Sección Femenina de la Falange, organismo político del régimen, estaba a cargo de adoctrinar a las mujeres a través de cursos obligatorios en la escuela primaria y secundaria. A los hombres también los formaban en este modelo. Si bien, el desarrollo de los sesenta y la apertura al turismo modificaron prácticas sociales, el marco formal apenas cambió en los cuarenta años que llevaba el régimen, desde su triunfo en la Guerra Civil.

En 1976, al inicio de la transición democrática, se asumió la necesidad de impulsar políticas que garantizaran derechos iguales para las mujeres. Se creó primero la Subdirección de la Mujer en el Ministerio de Cultura, y en 1983 el Instituto de la Mujer, organismo autónomo que depende actualmente del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales. Desde el primer momento, el Instituto de la Mujer asumió que las políticas públicas por la equidad de género deberían ser impulsadas por todo el gobierno. El Consejo Rector, órgano superior del Instituto, está formado por representantes de alto nivel de doce ministerios y por seis mujeres, elegidas por la dirección del

Instituto. La incorporación de España a la Comunidad Europea le dio mayor soporte a las actividades del Instituto, sus planes generales fueron asumidos por el gobierno español, y siguiendo con el modelo europeo, el Consejo Rector decidió organizar el trabajo de la administración pública española basado en un Plan de Igualdad de Oportunidades. Se han aprobado ya tres planes de igualdad de oportunidades para los años 1988-1990, 1993-1995 y 1997-2000. Éstos establecen áreas de actuación, objetivos y acciones, y señalan a los organismos del gobierno que deberán ejecutarlos.

En las 17 comunidades autónomas¹ también se crearon institutos de la mujer con sus planes de igualdad de oportunidades. La administración local española también se ha incorporado al desarrollo de políticas de igualdad de oportunidades y existen planes en muchos ayuntamientos españoles. En las otras instituciones del Estado se han creado instancias de actuación y existen comisiones en el Congreso de los diputados, en el Senado español y en los parlamentos autonómicos.

A lo largo de los ochenta y los noventa se impulsó desde los distintos niveles del Ejecutivo políticas públicas de igualdad de oportunidades. En algunos casos, como el Instituto Vasco de la Mujer, estas políticas fueron más allá y se potenció la incorporación de la acción positiva como una forma de actuación. Es interesante analizar el rol de estos planes, a través de las características del contexto político y social que facilitaron su implementación:

- 1) No había tradición de aplicación de este tipo de políticas en la administración y en los parlamentos centrales y autonómicos.
- 2) La actuación de estos organismos debía ser global, puesto que la discriminación de las mujeres a eliminar implicaba impulsar acciones en todas las áreas de actuación pública.
- 3) Compromiso de los agentes sociales. La sociedad debía aceptar la existencia de la discriminación hacia las mujeres y la necesidad de eliminarla, por lo que debían modificarse las formas de conducta, y la organización social y económica que las reproduce.

Estos tres rasgos del contexto explican las características de los planes que se elaboraron e impulsaron en los gobiernos central y autonómicos. Los planes respondían a una necesidad instrumental de organizar la actuación en esta temática, y buscaban explicitar las políticas de igualdad de oportunidades y de acción positiva, para enfrentar así la poca tradición de este tipo de actuaciones en estas instituciones, y mostrar el carácter global de las políticas públicas en este tema. Es lo que podríamos llamar “poner el tema en la agenda pública”.

¹ El Estado español está conformado por comunidades autónomas, que agrupan a su vez provincias que se identifican culturalmente. Por ejemplo, Cataluña comprende las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona.

El compromiso de la sociedad en la consecución de cambios para eliminar la discriminación, es un proceso que requiere de mucho más tiempo. Comienza por la legitimación del tema, el conocimiento de sus orígenes y la creación de consenso sobre la necesidad de cambio. El movimiento feminista de los setenta y ochenta planteó la eliminación de la subordinación femenina como una reivindicación propia. Para convertirse en una reivindicación asumida por todas las mujeres y por los hombres, se requería su aceptación por parte de toda la sociedad. Ello suponía crear conciencia sobre la necesidad de emprender acciones sociales, políticas y culturales, gubernamentales y no gubernamentales, para cumplir con este objetivo. Los planes de igualdad de oportunidades establecían, entre uno de sus objetivos, la creación de opinión pública favorable a su propuesta. Y la globalidad con que se abordaba la problemática permitía sensibilizar a la sociedad sobre su complejidad.

Estos planes no son estrictamente tales, pues un plan señala objetivos, especifica los resultados a obtener en el período de su ejecución y los recursos que se asignarán. En los planes mencionados, las acciones propuestas aunque son concretas, no están cuantificadas, no se especifica en qué lapso deben realizarse, a qué sector de la población están dirigidas y con qué recursos cuentan. Una acción puede proponer mejorar la detección y tratamiento del cáncer de mama, pero como no dice a qué porcentaje de mujeres alcanzará, basta que en un par de hospitales haya mejorado la atención, y ya se cumpliría la acción. Esto dificulta la evaluación del impacto de las medidas y la valoración de su alcance.

Se perfila la hipótesis de que los planes han sido, al menos en su primera etapa, un instrumento de incorporación de la temática de la discriminación de las mujeres en el Estado. Las primeras evaluaciones en el gobierno central muestran que se realizan memorias de actividades, se mencionan las acciones propuestas que han sido desarrolladas, dónde y por quién. Evalúan en qué medida el Estado está adecuando su actuación para cumplir el principio constitucional de no discriminación por razón de sexo. Y como este tema no es un problema sectorial, precisamente porque el sistema de género es global y determina espacios y conductas sociales tanto masculinas como femeninas, la dimensión de género se debe incorporar como una actividad normal de todas las políticas que se implementan.

Aportes y limitaciones en las políticas de igualdad de oportunidades en España

En un Estudio Delphi² (Astelarra, 2001) sobre el acceso de las mujeres al empleo y la combinación con el trabajo asalariado, las entrevistadas consideraron que los cambios ocurridos eran, sobre todo, en su incorporación al mercado de trabajo. Para las expertas éstos se dieron, en parte, por las políticas y planes de igualdad de oportunidades impulsados en España. Identificaron aspectos positivos y problemas pendientes a trabajarse en el futuro. En lo positivo destacan:

2 Aplicado a un conjunto de expertas. Este estudio formó parte del informe español para la red europea sobre Políticas para conciliar el trabajo asalariado y el doméstico, coordinado por la Universidad de Tilburg.

- Creación de un nuevo marco legal, en especial, las leyes en contra de la discriminación.
- Visibilización de la discriminación hacia las mujeres en la agenda pública. Se asume que el Estado debe actuar en contra de la discriminación.
- Creación de opinión pública favorable a la igualdad entre las mujeres y los hombres, y mayor sensibilización de la población sobre los problemas que afectan a las mujeres.

Entre los problemas que no se han resuelto, se destacan:

- En el mercado de trabajo persisten factores de discriminación hacia las mujeres. Por ejemplo, en las tasas de desempleo, se las sigue ubicando en las profesiones “femeninas”, secretarías o dependientes de comercio, independientemente de su educación.
- Siguen ausentes las políticas para proveer servicios que sustituyan el trabajo doméstico, estamos lejos de los avances en los países de Europa del Norte.
- Se ha ignorado a la familia, por lo que no hay una política que haga compatible la igualdad de oportunidades para las mujeres con el cambio que ello implica en las familias. Sólo en 1999 se aprobó una ley que conciliaba familia y empleo.
- No hay cambios estructurales de mayor profundidad, por ejemplo, la flexibilización de horarios laborales para que hombres y mujeres logren conciliar actividad laboral y familiar.

La opinión de las expertas se confirma al analizar las medidas impulsadas desde los planes de igualdad de oportunidades. Las medidas propuestas pueden ser clasificadas desde distintas categorizaciones³, en algunos estudios lo hacen en términos de su estrategia de actuación. Se pueden establecer diferentes niveles generales:

1. Actuar sobre el conocimiento, informando, sensibilizando y formando a las personas.
2. Actuar directamente en contra de la discriminación y a favor de la igualdad entre géneros.
3. Crear organizaciones y estructuras, instituciones públicas y organizaciones privadas, para trabajar las políticas antidiscriminatorias.

Aunque los tres niveles son importantes, el que trata con mayor profundidad y de modo más directo la construcción de una sociedad igualitaria entre mujeres y hombres, es el segundo nivel. Estas acciones posibilitan una igualdad de oportunidades real y pretenden eliminar las situaciones de discriminación hacia las mujeres, es decir, realizar transformaciones radicales en el comportamiento individual y en la organización social. El primer nivel busca transformar lo ideológico, de modo que la desigualdad entre géneros sea considerada negativa en la cultura democrática. El tercer nivel apunta a la existencia de organizaciones especializadas, en la administración pública

³ Categorías elaboradas para la evaluación del Primer Plan de Acción Positiva de EMAKUNDE, Gobierno Vasco, que posteriormente he utilizado en el análisis del modelo del plan de igualdad de oportunidades impulsado en España.

y en la sociedad, que actúen en contra de la discriminación. Ambos niveles, pueden ser prerequisites para desarrollar políticas directas de segundo nivel.

Estos tres niveles han sido desagregados en diferentes categorías.

1. El primer nivel, de conocimiento e información, se dividió en tres categorías:
 - 1.1 Las medidas cuyo objetivo era ampliar la cultura de las mujeres, la información sobre sus derechos o aspectos específicos de su discriminación. Y las que buscaban sensibilizar a las mujeres o a la sociedad sobre la discriminación hacia ellas.
 - 1.2 Aquellas que buscaban visibilizar a las mujeres para dar a conocer la dimensión de género de la sociedad.
 - 1.3 Medidas destinadas a la formación y educación de las mujeres. Se excluyó la formación para incorporarlas al mercado de trabajo, que se consideró acción directa.
2. La acción directa en contra de la discriminación se dividió en dos tipos:
 - 2.1 Acción directa individual, con apoyo personalizado a mujeres que viven alguna forma de discriminación, como formación ocupacional o asistencia legal. Y la que ayuda a una mujer de forma asistencial, como casas de acogida para mujeres maltratadas.
 - 2.2 Acción directa estructural que busca cambiar las estructuras de discriminación, como la legislación antidiscriminatoria, las medidas de acción positiva, etc.

La siguiente tabla muestra una distribución de estas categorías en todos los planes:

	Frecuencias	Porcentajes
Cultura, información y sensibilización	1.761	43,3
Creación de conocimiento de género	419	10,3
Formación	323	7,9
Acción estructural	405	10,0
Acción individual, asistencial y formación ocupacional	692	17,0
Asociaciones de mujeres, instituciones públicas y cooperación internacional	463	11,4
TOTAL		100,0

Fuente: Astelarra, 2001.

Las cifras en ambas tablas muestran que la mayoría de las acciones han estado dirigidas a mejorar la cultura, información y sensibilización de las mujeres sobre sus derechos a incorporarse al mundo público y en la sensibilización de la población en

general. También se han creado las estructuras de actuación. La acción directa ha sido poca y concentrada en la legislación y en la formación ocupacional. No existen diferencias significativas en esta distribución al comparar los planes del gobierno central o de las comunidades autónomas, tampoco al comparar según el partido político que gobernaba. Esto indica que el modelo que se ha aplicado es un típico modelo de igualdad de oportunidades, que transforma lo que podríamos decir la cultura ciudadana de las mujeres: pasan de considerarse amas de casa a considerarse unas ciudadanas más en el mundo público.

Políticas de igualdad y cambios en la situación social de las mujeres

En los años de vigencia de los planes se han producido profundos cambios en la situación social de las mujeres, como lo muestran los indicadores sociales que miden la posición de las mujeres en la educación, el empleo, la opinión pública a favor de la igualdad y otras variables. Es difícil evaluar el impacto que dichas políticas han tenido en estos cambios, por la complejidad de medir variables de tanto alcance. Pero se puede afirmar que las políticas impulsadas explican, en parte, los cambios de los últimos veinte años en la situación de las mujeres españolas, lo que es parte de un enfoque general de políticas públicas de incorporar a las mujeres al mundo público, a la economía, la política, la cultura y la actividad social.

En España, al inicio de la transición democrática, las mujeres españolas exigieron igualdad de derechos y participaron ampliamente en las movilizaciones que condujeron a la transición. Veinte años después de aprobada la Constitución que prohibía la discriminación por razón de sexo, la situación de las mujeres ha cambiado de forma notable. Los cambios se pueden analizar comparando la situación de las mujeres a través del tiempo o comparando a hombres y mujeres. Otra forma de hacerlo es contrastar las diferentes generaciones de mujeres. Éste es el criterio que asumiremos. Este análisis muestra que los cambios producidos se han dado sobre todo en las generaciones más jóvenes, por lo que he partido de la hipótesis de que estos cambios surgen como parte del proceso de transición. Se ha distinguido tres generaciones de mujeres españolas, la generación pre-transición, educada y que vivió parte de su vida bajo el franquismo; la generación de la transición, educada en el franquismo, pero hace la ruptura con él; y la generación post transición, muy pequeña o nacida en la democracia.⁴ Unas primeras conclusiones son las siguientes:

1. Existe un cambio espectacular en los niveles educativos que afecta a hombres y mujeres. El mayor se observa en la educación superior, mientras que las mujeres de la pre-transición con títulos universitarios son la mitad que los hombres, 3,8

4 Para ello se tomó la edad en 1977: la generación pre transición tenía 35 años y más; la generación de la transición, entre 15 y 34 años; y la generación post transición, menos de 14 años. Para los noventa se transfieren estos grupos de edad a 1997, lo que hace que la edad de los tres grupos sea: 55 y más, de 35 a 54 años, y de 14 a 34 años. Entre 1995 y 1999 se utilizan diferentes fuentes.

por ciento y 8,84 por ciento respectivamente, en la generación post transición las mujeres los superan en un 5 por ciento, mujeres con 27,16 y hombres con 22,01 por ciento (EPA, 1999).

2. También cambia el acceso al mercado de trabajo, la tasa de actividad económica en las mujeres pasó de 23,3 en 1977 a 39 por ciento en 1999 (Instituto de la Mujer, 1999).
3. En el terreno de las ideas, las cifras muestran que la generación joven ya no cree en la ideología tradicional sobre la división sexual del trabajo. El 83,5 por ciento de las jóvenes entrevistadas no está de acuerdo con que el hombre es responsable del sustento y la mujer del hogar, frente a un 73 por ciento de hombres de la misma generación con esta opinión, y frente al 57,7 por ciento de mujeres de entre 35 y 54 años, y el 21,4 por ciento de mujeres de 55 años a más (CIS, 1995).
4. No se han producido cambios en el mercado de trabajo en la idea de que las mujeres deben educarse y entrar al trabajo asalariado. Se sigue considerando que el hombre tiene prioridad en el empleo, lo que produce un mayor desempleo femenino. Según los datos del INE (2000), las mujeres tienen el doble de desempleo que los hombres, un 23,02 por ciento en relación con el 11,14 por ciento de éstos. Esta proporción se mantiene para el caso de las carreras universitarias feminizadas, como las Ciencias Sociales y Jurídicas, donde las mujeres desempleadas son un 17,77 por ciento y los hombres un 9,79 por ciento. Pero se triplica en las carreras masculinizadas, y en el caso de las ingenierías llega a ser cuatro veces mayor, las mujeres con 20,50 por ciento y hombres 5,23 por ciento. Aunque se intenta que las carreras masculinizadas dejen de serlo, en el mercado de trabajo no ha cambiado la concepción, cuando las mujeres se incorporan a estas carreras las penalizan más que en las carreras femeninas.
5. Los cambios en el ámbito doméstico y la familia no se han dado en las tres generaciones. La natalidad baja de 2,8 en 1960 a 1,07 en 1999, y está relacionada con la ocupación y la educación (Instituto de la Mujer, 1999). Pero lo que resulta interesante es que las opiniones sobre las razones de la disminución de la natalidad son bastante similares en las tres generaciones. Las tres valoran negativo para la sociedad española este descenso, en un 60,4 por ciento la generación pre transición, un 63,8 por ciento la de la transición y un 56,4 por ciento la de la post transición (CIS, 1998). Comparten de forma similar que la principal razón para la disminución de la natalidad es la económica, que dos es el número ideal de hijos, que el factor más importante para el aumento de la natalidad es el aporte económico directo a las familias, por la vía de exención fiscal o de subsidio.
6. Las mujeres de la post transición siguen siendo las principales responsables del trabajo doméstico, menos en el caso del cuidado de enfermos, en cifras que superan el 60 por ciento (CIS, 1995).

7. Las actitudes sobre la familia también son bastante más complejas. En muchos casos no hay diferencias notables entre las tres generaciones en las opiniones sobre los roles dentro de la familia. Y las mujeres jóvenes reflejan ambigüedades sobre la combinación de la maternidad con el trabajo asalariado. Cuando reivindican el trabajo a jornada completa con porcentajes altos, en un 69,6 por ciento, es cuando no hay hijos o el 71 por ciento cuando los hijos ya han abandonado el hogar (CIS, 1995).
8. La presencia femenina en el Parlamento nacional y en los parlamentos de las comunidades autónomas se ha incrementado, en el Congreso de un 6,6 por ciento en 1986-89 a 28,3 por ciento en 2000, en los autónomos de un 6,4 por ciento a un 30,4 por ciento, para los mismos años (INE, 2000).

Aunque es una primera aproximación y los datos deben complementarse, parece confirmarse lo que otros estudios han señalado: existe una gran diferencia en el acceso al mundo público entre las mujeres jóvenes y las mayores. La discriminación continúa en el mundo público al que se incorporan y con pocos cambios en sus actividades familiares. Hemos corregido la ausencia de las mujeres del mundo público, sin cambiarlo, y continúa el problema de sus presencias, lo que supone que existe una ausencia de los hombres en el ámbito doméstico que corregir, pero sin que exista una demanda masculina para ello.

Es difícil considerar que los cambios producidos sólo han sido consecuencia de las políticas y planes de igualdad de oportunidades. Aunque alguna relación se puede establecer. Del análisis sobre los planes se puede concluir que están centrados en la incorporación de las mujeres al mundo público, y la mayor parte de las medidas están dirigidas a hacer conciencia a las mujeres sobre sus derechos y a visibilizarlas a través de la realización de estudios. Es escasa la actuación sobre las estructuras de género en el mundo público, para que realmente dé cabida a las mujeres. Éste es el gran desafío del futuro, por justicia y porque, como muestran muchas experiencias, los cambios que se han producido pueden revertirse. El otro desafío pendiente es la actuación sobre las presencias de las mujeres y sobre la conciliación entre trabajo doméstico y asalariado.

Políticas para combinar trabajo doméstico y trabajo asalariado

Para el análisis de cómo se ha abordado la conciliación entre el trabajo doméstico y el asalariado, se clasificaron las medidas de los planes de igualdad de oportunidades con una tipología sobre las políticas para combinar ambos (Astelarra, 2001), que es la siguiente:

1. Organización del tiempo de trabajo, prácticas de empleo flexible, permisos de paternidad y maternidad, entre otros.
2. Abolición de la discriminación entre hombres y mujeres en el mercado laboral, salario, acceso y promoción, entre otros.
3. Desarrollo de servicios sociales financiados según las necesidades familiares y de las mujeres.

4. Adaptación de esquemas fiscales y de la Seguridad Social a los diversos modelos de trabajo.
5. Organización del tiempo escolar, tiempo de ocio y guarderías.

Tipos de políticas y acciones en los planes de igualdad de oportunidades en porcentajes 1988-1994 y 1995-2000						
	Planes de Gobierno Central		Planes de las Comunidades Autónomas		Todos los planes	
	1989-1994	1995-2000	1988-1994	1995-2000	1988-1994	1995-2000
1. Tiempo de trabajo	11.8	8.5	5.8	7.9	6.5	8.0
2. Discriminación laboral	68.6	87.2	81.8	75.6	80.2	77.3
3. Servicios para la mujer	11.8	4.3	7.8	11.8	8.3	10.7
4. Esquemas fiscales	5.9	-	2.6	2.9	3.0	2.5
5. Tiempo escolar	2.0	-	2.0	1.8	2.0	1.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(51)	(47)	(347)	(279)	(398)	(326)

Fuente: Astelarra, 2001.

Como se puede ver en estos datos, la mayoría de las medidas fueron de abolición de la discriminación laboral, acciones centradas básicamente en la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. Es decir, la corrección de su ausencia en este campo. Apenas se han llevado a cabo otro tipo de medidas que sí se están impulsando en otros países europeos. La primera vez que se trató este tema en España fue en el debate para la aprobación de la Ley de Conciliación de vida laboral y doméstica. Para profundizar en el análisis utilizamos de nuevo el Estudio Delphi (Astelarra, 2001), las respuestas sobre las políticas de conciliación:

1. Se han desarrollado algunas medidas que han permitido evitar la “penalización” de las mujeres que trabajan: permisos de maternidad y paternidad, contratos a tiempo parcial y las prácticas de empleo flexible, y también la Ley de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral del 99, en especial la modificación de los permisos, excedencias y reducciones de jornada; reducción de las cotizaciones de la seguridad social en la contratación derivada de la sustitución por maternidad. También ha contribuido el empleo de ayuda externa de dos tipos: a) remunerado por parte de las mujeres de clase media y alta; b) de otras mujeres de la familia, en especial de las abuelas. Y la reducción de la natalidad equivalente a la disminución de demanda de servicios no remunerados.

2. Las carencias se encuentran en todas las políticas. En el área de servicios, existe una carencia estructural de servicios de atención a las personas adultas mayores y a la niñez. Faltan guarderías, servicios de proximidad, cofinanciación pública de los servicios e instrumentos innovadores de ayuda mutua en este campo de conciliación. No existen políticas sectoriales con criterios para desarrollar las economías de los nuevos servicios, como sectores emergentes y claves para la generación de empleo y bienestar. No se promueve con eficacia el acceso de las mujeres al conocimiento y a las tecnologías de la información y la comunicación, el analfabetismo digital podría ser una nueva barrera. Falta ampliar las redes de transporte público, que inciden significativamente en la organización de los tiempos vitales de las personas. También hay carencias en ámbitos más “sofisticados”, como la reordenación de la vida laboral según la trayectoria de vida.

El marco legal no posibilita ni estimula sistemas de trabajo flexible, lo que incluye la reestructuración de horarios y el tele-trabajo en casa o en áreas próximas. Tampoco permite reducción de jornada laboral por guarda legal de menores o por personas mayores o enfermas a cargo de la persona trabajadora. Los modelos de organización en las empresas siguen basados en criterios de plena disponibilidad, independientes de las necesidades objetivas de producción; la disponibilidad requerida aumenta con un clima de mayor presión entre los y las profesionales. Esto es más fuerte cuando más joven se es, es decir, precisamente en el momento en que toca constituir una familia. En la dirección de las empresas y en la economía en general, parece inexistente la presencia femenina. No se normaliza aún que la vida profesional es compartida por hombres y mujeres, y que la vida familiar y doméstica también debe ser así.

En el ámbito cultural, las políticas vigentes no “prestigian” humana y socialmente el rol de hombres y mujeres en la familia y en el hogar, asumen que el prestigio emana del rol profesional. El lema es “calidad total en la profesión, servicios mínimos en el hogar”. Está carente la pluralidad de imagen en la economía y las empresas, obstaculizando que hombres y mujeres compartan el trabajo familiar como comparten el laboral.

3. Hay una demanda social generalizada de políticas para la conciliación, pero no se expresa de manera adecuada, las mujeres sólo ven las necesidades cuando se encuentran en determinadas situaciones; cuando están trabajando y se plantean tener hijos/as; cuando necesitan cuidar alguna persona enferma y trabajan fuera; cuando se separan o divorcian con hijos/as a su cargo, y necesitan acceder al trabajo. Las demandas de conciliación son erráticas y heterogéneas, porque han predominado dinámicas “familistas”. En términos de bucle funcionalista, hablamos de la premisa cultural de que las personas menores de tres años y las personas mayores deben ser cuidados dentro del núcleo familiar y preferentemente por la madre. Perdura una visión de la familia como espacio privado con problemas a ser resueltos de forma privada, recurriendo a la solidaridad familiar o comprando servicios privados. Lo que se deriva de la situación de cambio com-

pleja y plural de las familias españolas. Este tema ha sido situado fuera de la agenda pública.

El mensaje social asumido es que ya no existen discriminaciones, las mujeres pueden estudiar lo que quieran igual que hacen los hombres, y trabajar en lo que quieran. Como se han suprimido las discriminaciones evidentes, se ha creado un espejismo que, por un lado, desmoviliza a las mujeres y, por otro, las culpabiliza. La idea es que no trabaja quien no quiere, la mujer escoge libremente quedarse en su casa y renunciar a la independencia económica. Las demandas de los grupos organizados están dirigidas a los permisos de maternidad y guarderías. Aunque hay una cierta demanda de “no penalización” por cargas familiares, es menor o más segmentada, circunscrita a determinados colectivos de mujeres y a cuestiones más “creativas”: reorganización compleja de los tiempos de trabajo productivo o de los tiempos sociales en general.

La demanda latente hay que potenciarla, colocándola con creatividad en los titulares de una nueva agenda social en la que las mujeres han de hacerse escuchar con ideas, propuestas, ilusiones, compromisos y respuestas. El Estado debe tener un papel activo y promotor de políticas, como las mujeres están todavía muy condicionadas a conseguir un equilibrio entre el trabajo doméstico y asalariado, se han de incorporar servicios, programas, políticas y campañas de divulgación que modifiquen la situación actual. No se aconseja el desarrollo de políticas unitarias con fuerte componente normativo, más bien deberían implementarse políticas facilitadoras de la negociación y de la innovación.

Conclusiones

El análisis permite mostrar la importancia de las políticas de igualdad de oportunidades en cambiar la situación de las mujeres españolas. Muestra cómo se puede pasar de un modelo rígidamente patriarcal a un modelo en que las mujeres y la sociedad son conscientes de sus derechos a incorporarse al mundo público. Se ha resuelto lo que hemos denominado la “ausencia” de las mujeres. Esta mera corrección de la ausencia no permite corregir la desigualdad. El mundo público admite a las mujeres, pero no en condiciones de igualdad como hemos visto. La desigualdad no desaparece, asume un sistema de género desigual en el mercado de trabajo, en la política o en la cultura. Tampoco ha cambiado en el ámbito privado, en la familia, donde las actividades continúan siendo realizadas por las mujeres.

Estos nuevos cambios exigen políticas de alcance más profundo que la igualdad de oportunidades. Las expertas indican los objetivos de estas nuevas medidas. Se trata de implementar políticas que garanticen la transformación del mundo público y el equilibrio social entre éste y el privado. Así será posible que el sistema de género cambie desde su base y avance en el camino de la eliminación de la discriminación de las mujeres. Estas políticas están siendo impulsadas por la Unión Europea. La paridad entre hombres y mujeres; la conciliación entre vida familiar y vida laboral; las estrategias de cambio de los tiempos; las medidas de acción positiva son algunas de

las políticas que deberán acompañar en el futuro a las que ya existen bajo el paraguas de políticas de igualdad de oportunidades.

Podemos concluir, entonces, que no basta con que cambien las mujeres. Tienen que cambiar también los hombres. Unas y otros deben construir nuevos modelos de sociedad en los que la división sexual del trabajo sea revisada y desaparezca la jerarquía entre lo masculino y lo femenino, tanto en el ámbito individual, en las identidades personales y en los roles sexuales, como en el ámbito social, en la dimensión de género de los ámbitos sociales. La igualdad de oportunidades ha permitido que haya hoy una generación joven de mujeres cuyas vidas tienen poco en común con la de las generaciones anteriores. Ellas tendrán el desafío de continuar avanzando hasta eliminar las nuevas formas de desigualdad.

Referencias bibliográficas

ASTELARRA, Judith (2001), *The evaluation of policies in relation to the division of paid and unpaid work, The Netherlands, European Network on Policies and the Division of Unpaid and Paid Work*, WORC, Tilburg University.

CIS (1998), *Barómetro marzo 1998, estudio nº 2283*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

(1995), *Encuesta sobre "Family and Changing Gender Roles"*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), International Social Survey Program (ISSP).

EPA (1999), *Encuesta de Población Activa*, Madrid, Instituto Nacional de Estadística (INE).

INE(1999), *España en cifras, 2000*, Madrid, Instituto Nacional de Estadística (INE).

INSTITUTO DE LA MUJER DE ESPAÑA (1999), *Mujeres en cifras, 1999*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

GOBIERNO VASCO (1991), *Primer Plan de Acción Positiva de EMAKUNDE 1991-1994*, Bilbao, Gobierno Vasco.

Luces y sombras en el camino hacia la igualdad de oportunidades en Panamá

Mariela Arce
Panamá

La autora es coordinadora del Proyecto Mujeres Líderes para la Construcción de Democracia y Desarrollo en Centroamérica, impulsado por la Red Alforja, y participa en el Consejo Nacional de la Mujer representando al Foro Mujer y Desarrollo.

Cuando a un país se le quiere, se le debe hablar como a un amigo íntimo –desnudo el corazón– prescindiendo de rodeos.

GASPAR OCTAVIO HERNÁNDEZ¹

¿En qué parte del camino hacia el desarrollo nacional estamos las mujeres panameñas? ¿Cuánto hemos impactado en la institucionalidad pública? ¿Qué hemos logrado para las mujeres pobres? ¿Cuáles han sido los costos sociales y políticos para el movimiento de mujeres? Producto de reflexiones individuales y colectivas, surgen varias interrogantes dentro del movimiento de mujeres en Panamá, a diez años de haber impulsado un proceso de elaboración e implementación de

1 (1916), poeta panameño.

políticas públicas para la igualdad de oportunidades, en un país con una democracia todavía en construcción. La autonomía propositiva y dialogante descrita por Virginia Vargas (1998), que ha caracterizado la actuación política del movimiento, nos obliga a ubicar los principales vacíos de la gestión pública, y así presentar propuestas que beneficien a la diversidad de mujeres y hombres que viven en desigualdad de derechos. Las luces representan los avances en materia de igualdad de oportunidades, las sombras son los nudos identificados.

Luz: Las mujeres panameñas impulsaron la modernización de las políticas públicas con la elaboración del Plan Nacional Mujer y Desarrollo 1994-2000.

Después de una década crítica de dictadura, bloqueo e invasión, las mujeres panameñas dieron un ejemplo de nuevas formas de acción política ciudadana iniciando el consenso nacional. En 1992 se articuló la más grande alianza de mujeres conocida hasta ese momento en el país, caracterizada por un enfoque de respeto a la diversidad y un liderazgo colectivo que posibilitó la negociación con el Estado de una propuesta llamada Plan Nacional Mujer y Desarrollo.

Este proceso, impulsado por el movimiento de mujeres de Panamá, significó una ruptura con la forma tradicional de elaboración de políticas públicas. Dentro de un plan coordinado por las organizaciones del movimiento y con participación de funcionarias de las principales dependencias públicas, el movimiento se involucró en el diseño de la política: realizó el diagnóstico, priorizó las demandas, definió objetivos y metas, y propuso las acciones. Se crearon mecanismos institucionales para el monitoreo del Plan Nacional. De ahí surgió el Consejo Nacional de la Mujer, instancia pública formada con paridad por la sociedad civil y el gobierno, con representantes de los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Único espacio público con estas características, es considerado vital para el nuevo diseño y monitoreo de las políticas públicas con enfoque de género.

Con esta experiencia, el movimiento de mujeres irrumpió como sujeto social, dejando a un lado el rol tradicional de “población meta” de las políticas públicas y transformándose en diseñador y negociador de las mismas con el Estado.

Además, se crearon espacios innovadores dentro de la práctica partidaria, como el Foro de Mujeres de Partidos Políticos. El movimiento de mujeres inauguró los Pactos Electorales como forma de negociar con los gobiernos, y se hizo presente en espacios de concertación nacional junto a otros actores sociales donde se debatían y proponían políticas de Estado de la agenda nacional, como los diálogos de 1994 “Encuentros de Bambito”, y de 1995-1996 “Encuentros de Coronado”. Con este salto de calidad, las organizaciones del movimiento superaron los límites políticos que representaba tratar la agenda de mujeres sólo entre mujeres.

Sombra: Se hace difícil la sostenibilidad de políticas innovadoras, como las de igualdad de oportunidades, dentro de estructuras de gestión pública obsoletas y culturas institucionales sin visión de Estado.

En Panamá el Estado tiene un modelo de gerencia ineficiente, acompañado de una cultura institucional vinculada a la temporalidad de los gobiernos. El proceso de implementación del Plan Nacional Mujer y Desarrollo y la sostenibilidad de sus acciones, ha sido afectado por estas características de la gestión pública:

... no fue nunca un plan oficial, jamás fue presentado ante el Gabinete Ministerial ni ante la Asamblea Legislativa. Su compromiso y ejecución se realizó parcialmente, con grandes costos existenciales y políticos —de las mujeres en los organismos y en el movimiento— ... (Alaniz et al, 2002:122).

Después de siete años de haber sido elaborado y utilizado formalmente como base para leyes de igualdad y convenios de cooperación, los datos sobre el grado de conocimiento del plan de la mujer en cada institución pública y la medida en la que ha sido considerado para la realización de acciones relacionadas con la promoción de oportunidades, muestran un ejemplo claro de la problemática mencionada: aproximadamente un 85 por ciento del personal entrevistado no conoce el Plan Nacional Mujer y Desarrollo y en algunas ocasiones han oído hablar del mismo.

De las 193 acciones contenidas en el Plan, 18 han sido ejecutadas en un 100 por ciento. Esto representa apenas un 9 por ciento de las acciones. Además, se identificó que un 66 por ciento de las acciones se han realizado parcialmente..., este grado de ejecución parcial puede ser mínimo, promedio o alto, pero no es posible hacer mayores cuantificaciones.

Como resultado, existe un 25 por ciento de las acciones del Plan que no han sido ejecutadas en lo mínimo (Sánchez, 2002:33).

Es importante garantizar que esta situación no se repita con el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres II, que también tiene que enfrentarse a una institucionalidad con tendencia a la acción desarticulada y a estilos de gerencia que manejan la cosa pública como parcelas de poder político. En este sentido, un indicativo de la eficacia y eficiencia de la gestión pública es un buen manejo de la inversión social, y en Panamá existen deficiencias, según el primer Informe Nacional de Desarrollo Humano:

Persiste la administración financiera de tipo tradicional, bajo un rígido marco anual que no relaciona las metas con los recursos y los procesos de gestión necesarios para su logro (PNUD, 2002a:209).

Este obstáculo se hace evidente a la hora de ejecutar fondos de los proyectos de género, que la mayoría de las veces no están contemplados en las planificaciones sectoriales, y al llegar a los niveles directivos se estancan, como sucedió con el proyecto Pro-Igualdad, financiado por la Unión Europea, que tuvo grandes obstáculos en la ejecución de los fondos públicos por la burocracia de la Contraloría General de la República.

Las dudas sobre una implementación coherente y articulada del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres II, también crean incertidumbre, sobre todo cuando no se tiene claridad sobre la disponibilidad de los recursos públicos para sostener los 42 mecanismos y enlaces que ejecutarían dicho plan. En la actualidad el gobierno de Panamá está en política de austeridad y restricción del gasto público, cabe dudar sobre la existencia de recursos para esta “nueva institucionalidad”, cuando desde ya se está hablando que la “nueva prioridad es la seguridad pública, la lucha contra la violencia social”. De hecho, no sabemos si el nuevo presupuesto contempla estos recursos.

Todo parece indicar que la creación de mecanismos de “mujeres” en las dependencias del Estado, no garantiza necesariamente la transversalidad del enfoque de género en las políticas. Esto puede funcionar en Estados con estructuras articuladas y sistemas de trabajo que promueven sinergias y seguimiento conjunto de las acciones; con recursos humanos estables; con el compromiso de las dirigencias institucionales con este trabajo. Y éste no parece ser nuestro caso. Un ejemplo es el sistema nacional de formación en género, que está vinculado directamente al Despacho ministerial, del Ministerio de la Juventud, Mujer, Niñez y Familia, que tiene un nivel de autonomía que lo hace competir con las funciones de la nueva Dirección Nacional de la Mujer, cuando esta última es la entidad coordinadora de más alto nivel responsable de garantizar la coherencia entre metas formativas y metas organizativas institucionales.

¿No es más estratégico hoy fortalecer a la Dirección Nacional de la Mujer y al Consejo Nacional de la Mujer en su capacidad rectora, coordinadora, orientadora y propositiva? ¿No se deberían priorizar las áreas de planificación y elaboración de los presupuestos? Más que correr el riesgo de seguir desarrollando un conjunto de espacios que carecen de poder, recursos y capacidades técnicas y que en la práctica parecen duplicar y obstaculizar la gestión coherente de ambas instancias en la ejecución y monitoreo del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres II, deberíamos reenfocar nuestras acciones y las de la gestión pública.

Frente a esta realidad, muchas feministas nos preguntamos: ¿Se está vulgarizando la propuesta de impulsar políticas públicas con enfoque de género? ¿Cuáles son los costos de tener un sistema ineficiente y marginal de organismos públicos trabajando en género y quiénes pagan este costo?

Luz: A pesar de las limitaciones estructurales y políticas del Estado panameño, se han dado avances en la creación de condiciones para los cambios en las políticas públicas con enfoque de género.

Los avances en la institucionalización formal del enfoque de género han sido grandes y rápidos, concentrados sobre todo en los últimos siete años. Entre los principales tenemos: el Estado panameño ya ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); se cuenta con la Ley de Igualdad de Oportunidades ya reglamentada, un ministerio que la impulsa, una Dirección Nacional de la Mujer que la ejecuta, un Consejo Na-

cional de carácter mixto que la asesora y monitorea, y una red de 42 mecanismos públicos y unidades de enlace, algunos de ellos funcionan desde 1972; un Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres II, elaborado principalmente por técnicas de entidades públicas y algunas organizaciones de la sociedad civil; un Sistema Nacional de Formación en Género para capacitar a todo el sector público; y un Sistema de Indicadores con Enfoque de Género. No hay duda que el marco legal sobre la mujer se ha ampliado, aunque el proceso de articulación entre leyes y organismos de aplicación de la ley apenas se está trabajando.

Estos avances en la institucionalidad formal se han generado también por aportes de los organismos de cooperación, entre ellos, la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), IBIS Dinamarca, Fundación Arias para la Paz y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ha sido innegable el impacto del convenio de cooperación entre el Estado y la Unión Europea, con su programa de igualdad de oportunidades Pro-Igualdad, firmado durante el gobierno de Pérez Balladares y finalizado en septiembre de 2002. Este fue el resultado del proceso de incidencia en las políticas públicas del movimiento de mujeres, en él participaron algunas de sus organizaciones, aunque de forma minoritaria. Una vez finalizada esta fuente de recursos, volvemos a la pregunta: ¿Podrá el Estado panameño en su actual situación económica sostener y consolidar estos avances? Hasta el momento podemos decir que el tema se visibilizó en la agenda pública, no así en el presupuesto estatal.

Sombra: La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas carece de coherencia entre mandatos legales, jerarquía política institucional y recursos destinados a su implementación.

Para responder positivamente a las interrogantes, se debe contar con los máximos organismos fortalecidos y posicionados políticamente, lo que permitirá garantizar la prioridad de estas políticas en la agenda pública, y así su sostenibilidad y consolidación.

La Dirección Nacional de la Mujer es una instancia de bajo perfil institucional, una entre las tantas direcciones nacionales, dentro de un Ministerio con grandes limitaciones técnicas y de recursos, incluso su nombre refiere a un enfoque tradicional: Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia. El reglamento de la Ley de Igualdad de Oportunidades establece como órgano rector a dicha instancia, ésta debe proponer el diseño, promoción y ejecución de las políticas públicas para mejorar la condición de las mujeres (Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, 2002), sin embargo, las condiciones para asumir este mandato son preocupantes:

El poder, la autoridad y liderazgo de DINAMU tiene importantes límites de toma de decisión en el nivel superior, lo cual le dificulta el cumplimiento de su misión (Sánchez, 2002:109).

Además, la Dirección Nacional de la Mujer no cuenta con los recursos humanos y financieros para responder al sinnúmero de demandas operativas que a diario recibe, tampoco para asumir la gerencia global del sistema complejo que se ha ido construyendo en torno a la demanda de igualdad de oportunidades. Un aliado estratégico de esta dirección es el Consejo Nacional de la Mujer, que puede por mandato oficial facilitar su rol, como espacio de articulación entre los principales órganos del Estado y la sociedad civil, aunque en la práctica cotidiana la Dirección no muestra confianza en este espacio, ni visiona la importancia del Consejo:

El Consejo no se ha configurado tampoco como un espacio de participación ciudadana, al estar carente del respaldo, los recursos, la infraestructura y la autonomía suficiente para definirse en ese ámbito (Montesinos, 2001:21).

El trabajo voluntario de las representantes de la sociedad civil en el Consejo Nacional de la Mujer es una muestra de la voluntad política para sostenerlo, pero la participación de las organizaciones de mujeres en las decisiones políticas y en la gestión pública del Estado es todavía muy débil, y el gobierno interpreta como participación la mera consulta. Se estanca así el proceso de gobernabilidad democrática, iniciado a mediados de la década pasada:

La constatación principal es que el trabajo operativo del Consejo no ha desarrollado su función primordial de asesoramiento para la cual fue creado. No consiguiendo cumplir con su identidad de Órgano Consultivo del Estado. Al no cumplir su misión y no ser asumido plenamente por las instituciones públicas, el CONAMU se limita simplemente a sobrevivir (Montesinos, 2001:13).

Esta situación se mantiene, pese a que este año el Consejo ha elaborado un plan estratégico, impulsado una campaña de visibilización y un plan de comunicación a mediano plazo, y lo más importante, se tiene una propuesta de nueva forma de vinculación institucional del Consejo Nacional de la Mujer, la Dirección Nacional de la Mujer y el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia. Hasta el momento, seguimos esperando reacciones del despacho de la Ministra.

Como están las cosas, los mecanismos institucionales, marginales a los niveles de decisión, escasos de recursos y débiles en capacidad de coordinación y de incidencia en la institucionalidad inmediata, no son garantía de cambios en las políticas y culturas institucionales (Sánchez, 2002). ¿Estamos trabajando bajo supuestos para la ejecución de políticas públicas de género y la gobernabilidad democrática válidos para la realidad panameña? Los supuestos están referidos a una institucionalidad democrática moderna y eficiente, con sistemas de administración de recursos y de la agenda pública transparentes, permeables a las propuestas de la ciudadanía y con visión de Estado.

En un análisis de las condiciones de las políticas públicas y de la situación de pobreza de las mujeres, las organizaciones de mujeres concluyeron que “la voluntad política se expresa con Presupuesto” (Mesa de Ética y Equidad, 2001). Además, es

urgente elaborar un mapa institucional que retome los avances y revele sus puntos de articulación, potencialidades, vacíos y duplicidades; se trata de diseñar un sistema de gerencia de las políticas de igualdad de oportunidades, coherente, eficiente y sostenible, dentro de una institucionalidad que sobrevive entre la vieja cultura político-partidista, crisis fiscales, y deuda externa, y las necesidades de transparencia, modernización, democratización y reforma del Estado.

Luz y sombra: La cooperación internacional tiene intereses definidos en el país y desarrolla un rol político que influye en las propuestas de las mujeres, en los ritmos y prioridades de la ejecución pública y de la sociedad civil.

En Panamá, la cooperación para el desarrollo ha sido muy significativa en la última década, en la promoción de políticas públicas para la igualdad de oportunidades. Con su aporte las mujeres logramos hacer de las desigualdades de género “un tema de preocupación pública” para el gobierno. Desde que tenemos el Plan Nacional Mujer y Desarrollo, la inversión de la cooperación ha sido mejor orientada y hoy se cuenta con una mesa de género de los organismos de cooperación que trabajan en el país.

A pesar de los logros, el camino está repleto de sombras, mencionaremos el ejemplo de Pro-Igualdad. Los principales nudos hasta ahora identificados, están en el funcionamiento y lógica del sistema de gerencia de la Unidad Técnica del programa, lo que obstaculizó la ejecución de componentes en entidades gubernamentales: no hubo equidad en la toma de decisiones entre las codirectoras panameñas y europeas, faltó un mayor conocimiento del sistema de administración pública panameño, de su lógica política y de los procesos de toma de decisión, sumado a las burocracias de esta unidad. El ritmo de ejecución de este programa se mantuvo independiente de los ritmos y posibilidades del país, como en la dinámica del último Plan Operativo Anual, había que “cerrar” en el momento definido desaprovechando sinergias que se estaban dando. Tal fue el caso también de la elaboración simultánea del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres II y la reglamentación de la Ley de Igualdad de Oportunidades, que generó baja participación de las mujeres del movimiento que no podían seguir el ritmo de las funcionarias públicas destinadas a esta tarea. Evidenciando otras sombras, el programa no dio tratamiento diferenciado entre entidades públicas y organizaciones de mujeres, provocando grandes tensiones a estas últimas.

Esta experiencia ha capacitado a las organizaciones de mujeres en el manejo técnico administrativo de proyectos con la Unión Europea, pero ha sido a costa del tiempo dedicado a la vida orgánica y política de las organizaciones. Es importante, entonces, valorar en su justa dimensión el impacto de este tipo de cooperación en el país, para ello el gobierno debe hacer una evaluación crítica y rendición de cuentas sobre Pro-Igualdad, y el movimiento de mujeres debe impulsar la auditoría social de la experiencia.

Luz: El movimiento de mujeres tiene clara su responsabilidad política e histórica de luchar por la justicia de género, y conoce los límites de la negociación con el Estado y sus debilidades como movimiento.

El movimiento de mujeres de Panamá tiene la experiencia histórica y política que le permite continuar con la estrategia de incidencia política y negociación con los gobiernos, pero debe valorar su actuación frente a un Estado androcéntrico y que tiende a la corrupción. El Foro Mujer y Desarrollo, organismo de articulación del movimiento de mujeres que a inicios de los 90 elaboró el primer Plan Nacional de la Mujer, junto con la Coordinadora de Organismos para el Desarrollo Integral de la Mujer, han establecido una alianza estratégica sobre las necesidades del movimiento, que pretende dinamizar el proceso de participación ciudadana y de incidencia en las políticas públicas. Una de estas necesidades es establecer los límites de la relación con los gobiernos, para evitar que las propuestas de las mujeres se vacíen del sentido estratégico y transformador que las caracteriza. Para continuar con los procesos de incidencia política y de negociación eficaz, el movimiento de mujeres no puede negociar con los gobiernos lo siguiente:

- La autonomía propositiva y dialogante con gobiernos y partidos políticos de oposición.
- Participación real en las tomas de decisiones, por lo que se debe elevar el perfil del Consejo Nacional de la Mujer y fortalecer su papel como órgano que propone, asesora y monitorea.
- El derecho ciudadano a la auditoría social de Pro-Igualdad y de los fondos estatales para el desarrollo nacional.
- Desarrollar procesos autónomos de medición de los Pactos Mujer y Desarrollo y de los compromisos internacionales asumidos por los gobiernos.
- La confluencia con otros sectores de la sociedad, para construir modelos de desarrollo y democracia con mayor equidad, participación y sostenibilidad.

... el modelo de desarrollo del país no responde a las necesidades diversas que emanan de las diferentes expresiones de la pobreza evidente en el país. Panamá no merece ser pobre y no tiene por qué ser pobre (PNUD, 2002b:22).

Dado el nivel de inversión social, los marcos legales existentes, los aportes y esfuerzos de las mujeres tanto de la sociedad civil como del sector gubernamental, Panamá no merece mantener inequidades de género, y tampoco tiene razones para incumplir con las metas y objetivos del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres II y de la Ley de Igualdad de Oportunidades.

Es el momento de rearticular el movimiento de mujeres bajo el espíritu y los principios éticos de la alianza de hace una década. Hoy estamos mejor preparadas para continuar la lucha por nuestros derechos en momentos de pragmatismos y globalización. Hacemos, además, un llamado a nuestra presidenta Mireya Moscoso para que reafirme el Pacto Mujer y Desarrollo, garantizando la participación ciu-

dadana, la jerarquía institucional necesaria y los recursos presupuestarios para el desarrollo de las políticas de igualdad de oportunidades, como su principal legado a las mujeres panameñas.

Referencias bibliográficas

- ALANIZ, Izela, ARCE, Mariela, GOLCHER, Ileana, ALLARD, Briseida y UNGO, Urania (2001), *Políticas públicas para la equidad de género: una propuesta del movimiento de mujeres en Panamá*, Panamá, IMUP.
- ARCE, Mariela y JUNIA, Leonel (1996), *Políticas públicas desde las mujeres. Una propuesta concertada en Panamá*, Panamá, CEASPA.
- CENTRO DE ESTUDIOS Y ACCIÓN SOCIAL PANAMEÑO (2002), *Informe Jornada Nacional de las Mujeres sobre la Agenda de Desarrollo y Democracia*. Panamá, CEASPA, Programa de Género.
- MÉNDEZ, María Elena y MONTESDEOCA, Edison Ariel (2001), *Percepción e interacción: Una primera aproximación al análisis de las experiencias de las políticas públicas hacia la equidad de género en Honduras*, Tegucigalpa, Centro de Estudio de la Mujer.
- MESA ÉTICA Y EQUIDAD (2001), *Informe de Relatoría, Memoria de la Jornada Nacional de Mujeres sobre Agenda de Desarrollo y Democracia*, Panamá, s.e.
- MINISTERIO DE LA JUVENTUD, LA MUJER, LA NIÑEZ Y LA FAMILIA (2002), *Decreto Ejecutivo Oficial por el cual se reglamenta la Ley No. 4 de 29 de enero, por la cual se instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres*, Panamá.
- (2001a), *III Informe Nacional "Clara González" Situación de la Mujer en Panamá 2000-2001*, Panamá, Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia.
- (2001b), *Informe final consultoría para la evaluación de la ejecución del Plan Nacional Mujer y Desarrollo en el Sector Gubernamental*, Panamá, Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia.
- MINISTERIO DE LA JUVENTUD, LA MUJER, LA NIÑEZ Y LA FAMILIA, CONSEJO NACIONAL DE LA MUJER, DIRECCIÓN NACIONAL DE LA MUJER (2002), *Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en Panamá. PIOM II 2002-2006*, Panamá.
- (2002), *Apreciar el impacto del Programa Promoción de Igualdad de Oportunidades en Panamá, en el fortalecimiento institucional de las organizaciones ejecutoras y oficinas de la Mujer. Informe final*, Panamá.
- (1998), *Estado de la ejecución del Plan Nacional Mujer y Desarrollo 1996-2001*, Panamá.
- MONTESINOS, David (2001), *Asistencia técnica sobre el Plan Estratégico de Desarrollo del Consejo Nacional de la Mujer-CONAMU*, Panamá, s.e.
- PÉREZ, Rosina (2002), *Plan Estratégico del Consejo Nacional de la Mujer*, Panamá, s.e.
- PINILLA, Silma (Coord.) (2002), *Informe de avance. Elaboración del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en Panamá 2002-2006*, Panamá, s.e.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2002a), *Informe Nacional de Desarrollo Humano. El compromiso con el desarrollo humano: un desafío nacional*, Panamá, PNUD.
- (2002b), *Sinopsis. Informe Nacional de Desarrollo Humano*, Panamá, PNUD.
- SÁNCHEZ, S. M. (2002), *Consultoría para la evaluación de la ejecución del Plan Nacional Mujer y Desarrollo en el Sector Gubernamental, Período 2000-2001*, Panamá, CONAMU.
- VALDÉS, Teresa (Coord.) (2001), *El Índice de Compromiso Cumplido -ICC. Una estrategia para el control ciudadano de la equidad de género*, Santiago, FLACSO.
- VARGAS VALENTE, Virginia (1998), *Caminos a Beijing. IV Conferencia Mundial de la Mujer en América Latina y el Caribe*, Lima, Ediciones Flora Tristán.

Políticas públicas y equidad de género en Nicaragua

Ivania Toruño
Nicaragua

La autora es actualmente directora del Instituto Nicaragüense de la Mujer, INIM. Forma parte de la Dirección de la Comisión Interamericana de la Mujer de la Organización de Estados Americanos, OEA.

Por qué incluir la perspectiva de género en las políticas públicas nicaragüenses?

La utilización reciente de las políticas públicas como instrumento de participación colectiva ha modificado las concepciones, reglas y procedimientos en la relación entre el Estado y la sociedad civil. La nueva relación incluye la participación ciudadana como elemento central en la gestión estatal, es decir, la formulación y ejecución de políticas públicas participativas como forma de garantizar la efectividad de las mismas. Dentro de la nueva práctica gubernamental, las desigualdades de género, más que un problema social de las mujeres, son limitantes que afectan las posibilidades de desarrollo sostenible de toda la sociedad. Por ello, la incorporación de la perspectiva de género en las

instituciones del Estado, debe concebirse como estrategia para una acción pública adaptada a las exigencias modernas del servicio eficiente a la comunidad y al desarrollo mismo.

Al puntar las razones para la inclusión del género en el quehacer público tenemos:

- La Constitución Política de la República de Nicaragua contiene disposiciones relativas a la protección contra toda forma de explotación, discriminación y exclusión de las personas, así como el respeto a su dignidad. Este marco nacional está circunscrito a un marco internacional donde el Estado nicaragüense ha asumido mandatos y compromisos internacionales como la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem Do Pará, 1994) y la Convención sobre los Derechos del Niño (New York, 1990). Además, Nicaragua es miembro de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de la Mujer en la Organización de Estados Americanos (CIM-OEA).
- Para consolidar la democracia es fundamental alcanzar la justicia social, para ello es crucial reconocer los derechos de las mujeres y facilitar la inclusión y participación de las mujeres en la vida política, económica y social del país.
- Desde el Instituto Nicaragüense de la Mujer, la incorporación de la equidad de género en las instituciones del Estado, es necesaria para la modernización y democratización de los organismos públicos. En este proceso, cabe una preocupación general por encontrar mecanismos que mejoren el impacto de las políticas de desarrollo en la ciudadanía. No se puede hablar de modernización, derechos humanos y democracia sin reconocer la naturaleza desigual de las relaciones entre mujeres y hombres en nuestras instituciones y en nuestras sociedades, esto permite enfocar las acciones de forma más eficiente y lograr una inversión social más rentable. Lo que pasa por mejorar el rendimiento de los recursos humanos y aprovechar las cualidades y habilidades tanto de hombres como de mujeres, éstas son el 51 por ciento de la población.

Las características de las nuevas instituciones y los problemas de género han constituido una presión a favor de la modernización y democratización del Estado y, a su vez, de la instauración de nuevas relaciones entre Estado y sociedad. Se han generado nuevas estructuras de intermediación entre el Estado y las mujeres como mesas de trabajo, comisiones y consejos, entre otras. También se han creado nuevas instancias estatales como institutos, secretarías y comisiones interministeriales que han facilitado la coordinación de los distintos sectores estatales en la elaboración y ejecución de políticas con enfoque de género.

Principales esfuerzos oficiales para promover la equidad de género en Nicaragua

Las políticas públicas con enfoque de género suponen la identificación de los elementos que dificultan la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida social, y el diseño e instrumentación de medidas que resuelvan esta problemática. Esto implica disponer de la información necesaria para conocer, en los ámbitos de actuación del Estado, las diferencias entre hombres y mujeres, y los efectos de las políticas públicas en ambos. Entre los esfuerzos realizados tenemos la creación del mecanismo nacional para la promoción de la mujer, primero constituido como Oficina de la Mujer y hoy Instituto Nicaragüense de la Mujer, y la ejecución de las siguientes políticas:

- Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza, presenta un marco coherente de políticas y programas, con una visión de mediano plazo.
- Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud, consiste en integrar a la juventud nicaragüense en el proceso de desarrollo sostenible, a través del reconocimiento de los y las jóvenes como sujetos sociales con deberes y derechos.
- Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- Política de Participación Ciudadana, tiene como objetivo general promover el ejercicio pleno de la ciudadanía en los ámbitos políticos, social, económico y cultural, mediante la creación de mecanismos institucionales que faciliten una interlocución fluida entre el Estado y la ciudadanía, fortaleciendo la democracia y el Estado de derecho.
- Política Nacional de Población 2001-2005, presenta un conjunto de medidas para influir en la salud sexual y reproductiva, educación y formación de la población, así como en su distribución espacial en el territorio. Se promueven los valores de la sociedad nicaragüense: derecho a la vida, acceso a la educación y salud básica.
- Política Pública contra la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes, constituye un marco referencial para las acciones o estrategias orientadas a la protección de los niños, niñas y adolescentes, impulsadas por diversas instancias del Estado y de la sociedad civil.
- Política Nacional de Atención Integral a la Niñez y la Adolescencia.
- Plan Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Sexual 2001-2006.
- Política de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres Rurales.
- Plan Nacional de Educación 2001-2015.

Programas de impacto 2001-2006 a cargo del Ministerio de la Familia:

1. Programa de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores.
2. Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense.

3. Programa de Atención a Niños Inhalantes.
4. Programa Asistencia a Niños y Niñas en edad preescolar y de primer ciclo de primaria en zonas deprimidas de Nicaragua.

Las mujeres nicaragüenses se han venido incorporando de manera más beligerante a la vida pública y política del país, lo cual se aprecia en la cantidad que han logrado diferentes cargos de elección popular y en el incremento de su participación en los diferentes poderes del Estado. En septiembre de 2002 la participación era:

- En el Poder Ejecutivo, siete mujeres con rango de ministras, presidentas y directoras en diferentes ministerios y entes autónomos, y seis en la segunda posición.
- En el Poder Judicial, un 28.6 por ciento de las magistraturas de los tribunales de apelación son mujeres, y en los juzgados de distrito y locales, las juezas representan un 63.6 por ciento.
- En el Poder Electoral, dos mujeres tienen el cargo de magistradas suplentes. Como resultado de las elecciones de autoridades municipales de 2000, las mujeres electas como alcaldesas representan el 8.6 por ciento, y para concejales propietarias el 25 por ciento. En las elecciones de autoridades presidenciales de 2001, una mujer se presentó para el cargo de Vicepresidenta.
- En la Asamblea Nacional se ha logrado institucionalizar la Comisión Permanente de la Mujer, Niñez, Juventud y Familia, un avance importante a las demandas y necesidades planteadas por estos sectores.

Principales medidas legislativas que benefician a las mujeres nicaragüenses

El país cuenta con un marco normativo general de protección de los derechos humanos cuyo principal instrumento es la Constitución Política de Nicaragua. También se han aprobado las leyes específicas que protegen y promueven los derechos de las mujeres:

- Ley de Reformas y Adiciones al Código Penal, Ley 230, que penaliza la violencia intrafamiliar, incluye la violencia psicológica y la protección a las mujeres agredidas. Y la Ley 150 que penaliza los delitos de orden sexual.
- Ley de Reforma Agraria, Decreto No. 782, que establece el derecho de las mujeres al acceso a la tierra a título personal o en común con su cónyuge.
- Ley de Cooperativas Agropecuarias y Agroindustriales, Ley 84, que promueve la igualdad de derechos y obligaciones para hombres y mujeres.
- Leyes de Indulto, Ley 300 y 308, que pretenden brindar a las mujeres una nueva oportunidad de integración a sus hogares y a la sociedad nicaragüense.
- Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. En el marco de la Ley 212 se crea la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la

Procuraduría Especial de la Niñez y la Adolescencia y la Procuraduría Especial de la Mujer.

- Ley de Regulación, Ordenamiento y Titulación de Asentamientos Humanos Espontáneos, Ley 309, que reconoce el derecho de las mujeres a ser propietarias de su casa y sus tierras.
- Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley 287, instrumento jurídico que promueve la protección y los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
- Ley de Alimentos, Ley 143, establece los deberes de madres, padres y/o cónyuges hacia todas las personas dependientes de la familia y el derecho a la alimentación de las hijas e hijos, personas con discapacidad y de la tercera edad, incluye en segundo término las obligaciones de hecho. Se entiende por alimentos todos aquellos recursos necesarios para el desarrollo integral de la persona. La ley amplía las obligaciones de las personas con capacidad económica, éstas no sólo deben proveer dichos recursos, también deben compartir la responsabilidad de realizar tareas domésticas o reproductivas, sin distinción de sexo.
- La Ley de Disolución del Vínculo Matrimonial por Voluntad de una de las partes, Ley 38, conocida como divorcio unilateral.
- Ley de Promoción, Protección y Mantenimiento de la Lactancia Materna y Regulación de la Comercialización de Sucedáneos de la leche materna, Ley 295.
- La Ley de Participación Educativa, Ley 413, que define el ejercicio compartido de la comunidad, padres y madres de familia, docentes y alumnos y alumnas en la elaboración, gestión y evaluación del programa de estudio y en el funcionamiento de los centros educativos.
- Ley General de Salud, Ley 423, que regula los principios, derechos y obligaciones en el ámbito de la salud.

A pesar de la existencia de estos instrumentos jurídicos, los avances no son suficientes, las leyes aprobadas no garantizan una efectiva intervención del Estado a través de su sistema jurídico, en la promoción de la equidad entre los géneros. Se encuentran así limitaciones que todavía no se han superado, en un diagnóstico realizado sobre el procedimiento probatorio en casos de violencia intrafamiliar y sexual, se encontró en relación con la Ley 150, problemas de concepción y procedimientos:

...Uno de los logros de la mencionada reforma al Código Penal fue el reconocimiento de los delitos sexuales como de orden público. Por ello, una vez que la autoridad judicial conoce del delito está en la obligación de dar trámite al proceso judicial, ya sea a solicitud de la parte agraviada o de oficio.

Estas reformas, sin embargo, contienen vacíos en relación a la protección a la víctima, existiendo imprecisiones en cuanto a la tipificación de algunos delitos sexuales. Este es

el caso del delito de violación amparado bajo la figura de estupro (que es considerado una falta, penada con menor levedad, y cuyo daño es resarcido al otorgar, la víctima, el perdón) (Molina et al, 2002).

También están pendientes otros asuntos, como la revisión y aprobación de algunas leyes trascendentales para la mujer, como la Ley de Igualdad de Oportunidades y el Código de Familia. O revisar e impulsar el diseño y la implementación de medidas orientadas a eliminar todas las formas de discriminación, para lo que se requiere, además, ampliar la visión de trabajo y profundizar en acciones dirigidas a los procesos de socialización, en mujeres y hombres, en los que el Estado pueda incidir, como educación y medios de comunicación, entre otros.

En general, en el trabajo en legislación pública es necesario unir aún más los esfuerzos del Estado y de la sociedad civil, para que se complementen las acciones dirigidas a la integración económica y jurídica de la mujer con acciones para una integración cultural, y superar de forma realista las iniquidades de género. Es indispensable superar la percepción de que la problemática de género concierne sólo a las mujeres. La dimensión ética de la equidad se traduce en la posibilidad de que tanto mujeres como hombres disfruten de iguales oportunidades para ejercer plenamente sus derechos. Y la inclusión del enfoque de género en la legislación pública ayuda a promover relaciones de equidad entre los géneros, basadas en el elemental principio de justicia social. El éxito de estas medidas exige, por un lado, una mayor inversión social, de manera especial en los ámbitos de la educación, salud y generación de empleos productivos para las mujeres y hombres; y, por otro, ampliar el reto de asumir responsabilidades sobre la problemática de género al resto de la sociedad.

En el trabajo realizado en la promoción y protección de los derechos de las mujeres, cabe reconocer el papel que han jugado los organismos no gubernamentales de la sociedad civil, entre los que se destacan la Comisión Permanente de Derechos Humanos de Nicaragua y el Centro Nicaragüense de Derechos Humanos, que tiene como Directora Ejecutiva a una mujer.

Mecanismo gubernamental para la promoción de la mujer

El Instituto Nicaragüense de la Mujer es el principal mecanismo que tiene el gobierno de Nicaragua para promover la participación de las mujeres nicaragüenses en el desarrollo económico, social, cultural y político del país, en condiciones de igualdad de oportunidades. En sus 15 años de existencia ha atravesado por distintas etapas organizativas: definición, consolidación y posicionamiento institucional. Dentro de este proceso se ha trabajado para incidir en las instituciones del Estado para lograr la equidad de género en políticas públicas, y como una forma de mejorar la relación de las instituciones gubernamentales con las organizaciones de la sociedad civil, y en particular, con las organizaciones de mujeres.

De cara a contribuir a la promoción del desarrollo humano sostenible con equidad de género, el Instituto tiene como misión rectorar la formulación, promoción, ejecución y evaluación de políticas, planes y proyectos que promuevan la equidad de género en la sociedad nicaragüense (INIM, 2002).

Pretende desarrollar los siguientes ejes estratégicos:

- a) Incidencia en la formulación y ejecución de políticas públicas, y promoción de reformas legislativas a fin de lograr la equidad entre los géneros.
- b) Movilización de apoyos sociales y políticos para contribuir a fortalecer y promover alianzas estratégicas con entes del Estado, la sociedad civil y organismos y agencias de cooperación en el ámbito internacional, nacional, regional y local. Y así facilitar cambios en políticas en todos los niveles.
- c) Fortalecimiento institucional en todos los ámbitos de acción.

Se han creado e impulsado el fortalecimiento de los siguientes programas:

1. Programa de la Mujer Rural.
2. Programa de la No Violencia.
3. Programa de Políticas Públicas y Promoción Normativa.
4. Programa de Información, Educación, Comunicación y Publicación.
5. Programa de Capacitación.

El Instituto coordina comisiones interinstitucionales tales como la Comisión Nacional de Lucha contra la Violencia hacia la Mujer, la Niñez y la Adolescencia, y la Comisión Interinstitucional de Mujer y Desarrollo Rural.

En el trabajo institucional se destaca la importancia de sistemas de información veraces y efectivos que permitan conocer la condición y posición de las mujeres nicaragüenses, como herramientas básicas para el diseño, seguimiento y evaluación del impacto de las políticas públicas en el camino hacia la equidad entre los géneros. Entre las experiencias más importantes se encuentra la colaboración con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, que está desarrollando un sistema nacional de indicadores de género, dentro de una estrategia regional impulsada por la Comisión Económica y Social para América Latina (CEPAL).

Otra experiencia interesante es el proceso de descentralización e incidencia en el nivel local que está iniciando el Instituto Nicaragüense de la Mujer, a través de una experiencia piloto en el departamento de León. De esta manera se pretende incidir en las políticas, planes y programas de desarrollo local y fortalecer la presencia del Instituto en el nivel local. El trabajo está enfocado en la sensibilización y capacitación en cuestiones de género a las autoridades y responsables de la planificación local, propiciando la presencia de mujeres en los puestos de poder y de toma de decisiones, y se está facilitando la incorporación del movimiento de mujeres en los espacios de concertación y diálogo, a través de los consejos de desarrollo departamental y municipal.

Finalmente, cabe destacar que se han logrado avances significativos para incorporar el enfoque de género en las políticas públicas y promover la igualdad de oportunidades, pero existe conciencia clara de que falta un largo camino que recorrer para alcanzar la equidad social entre mujeres y hombres.

Referencias bibliográficas

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

INSTITUTO NICARAGÜENSE DE LA MUJER (2002), *Plan Estratégico*, Managua, INIM.

MOLINA FLORES, Yamileth, NORORI, Lorna y

QUINTANILLA, Margarita (2002), *Diagnóstico sobre Procedimiento Probatorio en los casos de violencia intrafamiliar y sexual contra las mujeres, la niñez y adolescencia en Nicaragua*, Corte Suprema de Justicia (CSJ), Oficina Técnica de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (OTC-AECI) y Embajada de España en Nicaragua.

MECANISMOS DE PROMOCIÓN DE LA MUJER Y EQUIDAD DE GÉNERO

Experiencia de la Secretaría de Estado de la Mujer en República Dominicana

Yadira Henríquez
República Dominicana

Actualmente se desempeña como Secretaria de Estado de la Mujer de República Dominicana. Es Delegada Titular ante la Comisión Interamericana de Mujeres, de la Organización de Estados Americanos, OEA.

Durante las últimas dos décadas en la República Dominicana se han registrado importantes avances en la situación de la mujer, expresados en un incremento significativo de su participación en el mercado laboral, en el sistema educativo y en el sistema político.

Con la adopción de leyes a favor de la mujer y de la equidad de género (la 86-99 de creación de la Secretaría de Estado de la Mujer, la 24-97 contra la violencia intrafamiliar, la 55-97 de acceso de la mujer a la tierra, y las leyes 12 y 13-2000 para aumentar su participación política) así como con la ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW, el Estado dominicano ha evidenciado una firme voluntad de protección y promoción de los derechos humanos de las mujeres,

orientada, además, a mantener un marco legal acorde con los actuales paradigmas de desarrollo.

Sin embargo, a pesar de los avances registrados, al examinar críticamente aspectos básicos del desarrollo social, se evidencia la magnitud y gravedad de problemas fundamentales que afectan a la mujer dominicana, entre los cuales se destacan la pobreza, el desempleo, la violencia, la limitada cobertura y calidad en los servicios de salud y seguridad social, la alta tasa de emigración ilegal y trata de mujeres y niñas, y las iniquidades en la participación política de las mujeres.

La falta de equidad de género en los aspectos económico y laboral se manifiesta en una tasa de desempleo femenino que triplica la masculina, en menor participación de la mujer en la capacitación técnico-profesional y en una marcada concentración de las mujeres en ocupaciones de baja remuneración. Como consecuencia, la pobreza tiene una incidencia mayor en las mujeres. Por ejemplo, los hogares presididos por mujeres son más pobres que los hogares presididos por hombres, debido a ingresos inferiores per cápita.

Por ser la pobreza uno de los mayores obstáculos para el desarrollo del país y para el avance de las mujeres, su combate es un compromiso político primordial de las actuales autoridades gubernamentales, entre las que la Secretaría de Estado de la Mujer ha desempeñado un importante papel en la implementación de estrategias que aseguren un impacto positivo en las condiciones de vida de las mujeres y, sobre todo, de las más pobres, como las jefas de hogar, las madres adolescentes, las ancianas, las mujeres migrantes, las trabajadoras del sector informal, las mujeres rurales y las trabajadoras domésticas, entre otras.

Política social de lucha contra la pobreza

La política social del Gobierno está orientada a contribuir a la reducción de la pobreza, y para ello se ha dado prioridad a la atención de las mujeres más pobres del país. Para llevar a cabo dicha política se creó el Gabinete Social, del cual formamos parte todas las entidades del Gobierno y aquellas instituciones de la sociedad civil que realizan acciones que contribuyan a la reducción de la pobreza. Podemos mencionar algunos ejemplos de estas iniciativas:

- El Programa para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa creado para promover la competitividad, eficiencia y desarrollo integral de este sector e impactar en la creación de nuevos empleos productivos y nuevas fuentes de ingreso para las familias. Este ha sido integrado al conjunto de instituciones que conforman el Gabinete Social del Gobierno, y entre sus líneas políticas está el favorecer el acceso de las mujeres al crédito.
- El Plan Presidencial Contra la Pobreza que privilegia el apoyo a las iniciativas y actividades de las mujeres, a través del apoyo financiero a instituciones que realizan programas a favor de las mujeres pobres. Para 2002, este plan estableció diez tipos de acciones orientadas a superar los niveles de pobreza extrema de las

mujeres con discapacidad, ancianas, las trabajadoras de las zonas francas industriales, las madres solteras y las mujeres migrantes. Dentro de esas acciones se destacan las de financiamiento, infraestructura, construcción de viviendas y apoyo al plan de lucha contra la violencia intrafamiliar.

- Comunidad Digna es un plan de acción para la reducción de la pobreza elaborado y desarrollado por la Oficina Nacional de Planificación, a partir de los resultados obtenidos en el estudio sobre concentración de la pobreza. Entre las acciones desarrolladas a favor de las mujeres tenemos:
 - El apoyo a la creación de cooperativas de producción y a iniciativas de pequeña empresa para mujeres, con la finalidad de contribuir a la reducción del desempleo femenino.
 - El apoyo a jefas de hogares vulnerables a partir de la entrega de bonos equivalentes de 500 pesos mensuales para adquirir los servicios ofrecidos por el Instituto de Estabilización de Precios y los comedores económicos. Esta política da prioridad a la atención a las madres solteras. Se estima que beneficia a un 60 por ciento de las madres solteras jefas de hogares pobres con hijos menores de 14 años.

Mecanismos para garantizar la transversalización de la equidad de género en las políticas públicas

En 1982 el Estado dominicano crea la Dirección General de Promoción de la Mujer, organismo encargado de coordinar las políticas gubernamentales dirigidas a impulsar el desarrollo integral de la mujer. El 11 de agosto de 1999, mediante la Ley 86-99, dicho organismo es elevado al rango de ministerio, con el mandato de establecer las normas y coordinar la ejecución de políticas, planes y programas en el ámbito sectorial, interministerial y con la sociedad civil para lograr la equidad de género y el pleno ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres.

La Ley de creación de la Secretaría de Estado de la Mujer le confiere atribuciones en cuatro áreas:

- Normativas y rectoras: para transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas.
- Política internacional: para velar por el cumplimiento de los compromisos y convenios internacionales suscritos por el país, en materia de género.
- Sensibilización y educación de la sociedad: para promover cambios de actitud, valores y comportamientos que favorezcan la equidad de género a través de los medios educativos y de comunicación.
- Coordinación y articulación con la sociedad civil: para compaginar y concertar acciones con las instancias de la sociedad civil, a fin de impulsar la participación política de la mujer, erradicar la discriminación, la pobreza y la violencia, promover

la salud, la cultura, la educación y el trabajo, entre otros objetivos de interés común.

El instrumento básico para viabilizar los mandatos de la Secretaría de Estado de la Mujer y, sobre todo, para desempeñar las funciones normativas y rectoras es el Consejo Sectorial, definido como el organismo gubernamental de enlace y articulación con la Secretaría para la formulación, coordinación, implementación y evaluación de las políticas, planes nacionales y programas específicos de equidad de género, integrando las propuestas y recomendaciones de las entidades públicas que lo componen. Este organismo está compuesto por los secretarios de Estado de todos los ministerios.

Concretamente, la función del Consejo Sectorial es colaborar con la Secretaría en la definición y aplicación de la política nacional de equidad de género, lo cual implica desplegar esfuerzos de coordinación intersectorial e interministerial. Este Consejo se fundamenta en el hecho de que cada uno de los poderes del Estado tiene una cuota de responsabilidad en el desarrollo de políticas y programas para reducir las iniquidades en las relaciones entre hombres y mujeres, en todos los ámbitos, dimensiones y etapas de la vida.

Además del Consejo Sectorial, la Secretaría de Estado de la Mujer dispone de los siguientes instrumentos para la ejecución de sus funciones:

- Oficinas de Equidad de Género y Desarrollo.
- Oficinas Provinciales y Municipales de la Mujer, con un total de 46 oficinas presentes en todas las regiones del país.
- La Comisión Nacional de Prevención y Lucha Contra la Violencia Intrafamiliar.

Las Oficinas de Equidad de Género y Desarrollo

Creadas mediante decreto presidencial en 2001, con asiento en cada Secretaría de Estado y bajo la articulación de la Secretaría de la Mujer, con el propósito de incorporar el enfoque de género en las políticas, planes, acciones, programas y proyectos de cada Secretaría de Estado, en el ámbito nacional, para la integración de la mujer al desarrollo. Cada Oficina deberá monitorear, evaluar y reportar a la Secretaría de la Mujer los avances en los planes, políticas y estrategias para la igualdad del hombre y de la mujer, además de coordinar los ajustes necesarios a implementarlos en su área para el cumplimiento de los convenios y compromisos internacionales asumidos por el Estado dominicano.

Esta medida es de vital importancia, dado que permitirá coordinar, sistematizar y optimizar los recursos financieros y humanos disponibles, y aplicar con coherencia las políticas diseñadas desde la Secretaría de la Mujer con la participación de las demás instituciones públicas. En esta primera fase hemos priorizado el trabajo en cuatro ministerios: Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social, Secretaría de Estado de Educación, Secretaría de Estado de Trabajo, y Secretaría de Estado de Agricultura.

Creación de las Oficinas Provinciales y Municipales de la Mujer

Para un total de 30 provincias y 115 municipios en toda la República Dominicana, hasta la fecha están habilitadas y en funcionamiento 47 oficinas provinciales y municipales en todas las regiones del país, con la finalidad de trabajar e incorporar la equidad de género en cada una de sus comunidades.

Las funciones de estas oficinas están fundamentalmente orientadas a:

- Garantizar la implementación de los planes, programas y políticas de la Secretaría de la Mujer en el ámbito municipal y local.
- Impulsar acciones de sensibilización y capacitación en género.
- Fomentar la capacitación laboral en áreas tales como: costura industrial y doméstica, belleza, panadería, artesanía, carpintería, electricidad y plomería, entre otras.
- Estimular proyectos de producción o de generación de recursos económicos y desarrollo de micro, pequeña y mediana empresa.
- Participar en los Consejos Provinciales de Desarrollo para coordinar con éstos la formulación, ejecución y evaluación de las políticas de equidad de género a nivel provincial y local.

Comisión Nacional de Prevención y Lucha Contra la Violencia Intrafamiliar

Esta comisión fue creada en 1998 como un órgano deliberativo de planificación, programación y ejecución de políticas orientadas a la prevención de la violencia intrafamiliar. Tiene dos misiones:

- Diseñar, coordinar, apoyar, impulsar y supervisar las acciones de prevención, detección, asistencia y rehabilitación de las partes involucradas en violencia intrafamiliar la que, principalmente, afecta a mujeres, niñas, niños, adolescentes y ancianos.
- Vigilar la aplicación de las leyes 24-97 y 14-94 (contra la violencia y de protección a menores), el cumplimiento de los convenios internacionales ratificados por el país y los acuerdos interinstitucionales derivados del Plan Estratégico Nacional.

Está integrada por organismos gubernamentales, sectores de justicia, policía, organismos no gubernamentales del área de la mujer y organismos internacionales.

Esta comisión cuenta con un Plan Estratégico Nacional concebido como una herramienta para hacer eficiente y optimizar el trabajo de la prevención y erradicación de la violencia intrafamiliar y para contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de las personas frente a este tipo de violencia, al cambio de actitudes y valores, y a aumentar la cobertura y calidad de la atención tanto a sobrevivientes de violencia, como a agresores.

Disponemos de un Modelo Nacional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar. Este modelo se define como un sistema que interactúa desde diferentes espacios intra e intersectoriales para articular acciones de promoción de una vida familiar sin violencia, y detectar y dar atención diferenciada a las víctimas y a los ofensores.

Disponemos, además, de las “Normas Nacionales para la Atención Integral en Salud a la Violencia Intrafamiliar Contra las Mujeres”, cuyo objetivo es proporcionar los criterios técnicos y administrativos generales que orienten el cuidado integral de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar, en los diferentes niveles de atención y desde una perspectiva intersectorial y de género.

Para la atención a la violencia intrafamiliar y contra las mujeres, además de los servicios que ofrece la Secretaría de Estado de la Mujer, varias entidades del Estado y de las Organizaciones No Gubernamentales disponen de programas y mecanismos de atención y prevención.

Coordinación interinstitucional con el sector gubernamental

En relación con el sector público, los acuerdos están referidos a la creación de espacios de coordinación para la formación y la capacitación en género de funcionarios y personal técnico. Incluye, además, la definición, diseño y promoción de políticas de género en diferentes ámbitos, entre ellos: migración, estadística, seguridad social y reforma.

Para ello, la Secretaría de Estado de la Mujer identifica, junto con diferentes mecanismos sectoriales, necesidades y posibilidades de articular esfuerzos. En ese orden firma convenios y acuerdos que faciliten las acciones de manera conjunta. Estos acuerdos se trabajan con instituciones educativas, de capacitación en oficios no tradicionales y de protección a la ciudadanía, entre otros.

Articulación con la sociedad civil

De todos los esfuerzos de articulación entre sociedad civil y Estado nos atrevemos a afirmar que el sector mujer es el que ha dado muestras de mayor capacidad de negociación, concertación y compromiso, a fin de avanzar en las conquistas de los derechos sociales, económicos, políticos y culturales de las mujeres y en el fortalecimiento de la democracia. En nuestro país, la creación de la Secretaría de Estado de la Mujer y la adopción de las últimas leyes es muestra fehaciente de esta articulación.

Por ello, desde el diseño mismo de la ley que crea la Secretaría, queda establecido entre sus atribuciones (artículos 2 y 6 de la ley) que debe incidir en la coordinación y articulación con la sociedad civil a fin de constituir espacios de concertación y coordinación para impulsar los lineamientos de equidad de género en lo referente a la participación política, modernización, erradicación de la pobreza, violencia, educación, cultura, trabajo y salud.

Asimismo, establece propiciar articulaciones y acuerdos entre la Secretaría y otras instancias del Estado y de la sociedad civil con miras a sumar esfuerzos y ampliar perspectivas alrededor de las políticas de desarrollo y cualquier otra acción de interés común.

Sin embargo, este accionar no siempre está formalizado mediante acuerdos que garanticen la sistematicidad y seguimiento a las propuestas comunes. Estas acciones están muy orientadas a la incidencia y promoción en los procesos de reformas legales y a campañas de sensibilización (8 de marzo y 25 de noviembre).

Uno de los productos logrados, junto a las organizaciones del movimiento de mujeres, fue la elaboración de una Propuesta de Articulación, la cual se hizo sobre la base de identificar conjuntamente los principios éticos en que debe fundamentarse esa relación de cooperación, colaboración y solidaridad entre los sectores, reafirmando con ello la adhesión al “paradigma de la corresponsabilidad del Estado y la sociedad civil, para promover el ejercicio de la condición de ciudadanía”.

La propuesta plantea como principios éticos el respeto a la autonomía ideológica y administrativa de las partes, la transparencia en las negociaciones, discusiones y ejecución de acciones coordinadas, y el compromiso con el seguimiento a los acuerdos nacionales e internacionales relativos a la mujer. Igualmente, establece como mecanismos y espacios de articulación la incidencia y *advocacy* para influir en la formulación y aplicación de políticas públicas, la promoción de reformas legales, las acciones para propiciar la formación y el debate interno, la coejecución de proyectos y el monitoreo y las pautas para la rendición de cuentas.

Contexto favorable para la transversalización del enfoque de género en las políticas públicas

Transversalizar el género en las políticas públicas se ha convertido en un gran reto para las personas que entendemos esta iniciativa como de importancia vital para el desarrollo de los pueblos. ¡Y no es fácil!... se trata de cambiar paradigmas, de inducir cambios de conducta, de encaminar la aplicación de los derechos humanos de las mujeres... y, sobre todo, de sentar las bases para que las generaciones futuras dispongan de un universo distinto.

En la República Dominicana se han dado condiciones que contribuyen a que los trabajos de género en las políticas públicas se puedan ir desarrollando, entre ellos:

1. La institucionalización y fortalecimiento de la Secretaría de Estado de la Mujer como mecanismo rector de las políticas de género y hacia las mujeres, con rango ministerial, lo que nos permite participar en espacios del más alto nivel en la toma de decisiones políticas del Estado y en igualdad de condiciones con otros ministerios.
2. La creación en los demás ministerios de oficinas con presupuesto propio, que actuarán como contrapartes de la Secretaría de Estado de la Mujer en el desempeño de su función rectora.
3. La existencia de un marco jurídico nacional favorable para el proceso de institucionalización y adopción de políticas de equidad de género. Este marco jurídico está reforzado por los compromisos internacionales del Estado dominicano (la

CEDAW y su Protocolo Facultativo, la Convención de Belem Do Pará, la Plataforma de Acción en Beijing y el Programa de Acción de El Cairo, entre otros).

4. La coordinación con los demás poderes del Estado (como los poderes Legislativo y de Justicia), con la sociedad civil, con el movimiento de mujeres, con lideresas de los partidos políticos y con las agencias internacionales de cooperación al desarrollo, las cuales, con su solidaridad y apoyo han actuado como aliadas incondicionales en este proceso.
5. Y, por último, la voluntad política y el compromiso del actual Presidente de la República con la causa de las mujeres y la igualdad de oportunidades.

Desafíos que enfrentamos en los mecanismos nacionales de la mujer

En nuestra experiencia, los desafíos más apremiantes tienen que ver con:

1. Romper el nudo entre el rol rector de políticas y el de ente ejecutor. Los mecanismos nacionales de la mujer experimentan esta nueva modalidad de hacer política de Estado con la característica propia de ser un elemento novedoso y no totalmente comprendido. Un particular ejemplo de nuestra práctica surge cuando exponemos el resultado de nuestros trabajos con la dificultad de presentar productos que no necesariamente son tangibles. Con frecuencia nos enfrentamos con la limitación de poder traducir de manera cuantitativa ese trabajo.

Recordemos que, por ejemplo, en el Gabinete o Consejo de Gobierno, el ministro o ministra que se ocupa de las carreteras y vías puede ofrecer un “interesante” reporte de su exitosa ejecución con tan sólo indicar la cantidad de kilómetros de caminos vecinales y carreteras construidos; el de turismo con tan sólo hablar de la generación de divisas; el de educación, de la construcción de escuelas; el de agricultura, sobre el incremento de la producción de arroz y otros rubros agrícolas. Pero cuando nos toca informar desde el mecanismo de la mujer, ¿cómo se nos interpreta? Como las que sólo están dando charlitas y cursitos o coordinando reuniones y encuentros. La transversalización se interpreta en ocasiones como agregar el femenino a un enunciado, sumar las mujeres a los actores beneficiarios de las acciones o decir que el trabajo se hará con perspectiva de género.

Quiero aprovechar esta conferencia para dejar grabada en cada uno y una de los y las participantes, la necesidad de reflexionar y sacar conclusiones que nos puedan orientar hacia soluciones que permitan valorar, en su justa medida, el trabajo que hacemos.

2. Otra limitación es el hecho de que nuestros Estados, con todos sus esfuerzos por modernizarse y educar a la ciudadanía, aún no han podido superar su percepción asistencialista de las necesidades de la población, lo que trae como consecuencia que los mecanismos nacionales de la mujer sean percibidos en tal sentido y se les exijan soluciones a los problemas prácticos de las mujeres y, en algunos casos, también de otros sectores vulnerables de la población, como los ancianos

y discapacitados. Las expectativas de la población en relación con nuestro trabajo muchas veces están fuera del contexto de nuestra actuación. Se esperan productos que no podemos entregar como entidad rectora de políticas públicas en materia de género.

3. La falta de conocimiento y sensibilización sobre género en la mayoría de los sectores con poder o de los que toman las decisiones.

Todo lo anterior arroja una falta de presupuesto adecuado para poder desempeñar las funciones rectoras.

Para finalizar, quiero resaltar que la transversalización del enfoque de género en las políticas económicas y sociales constituye una de las herramientas fundamentales para avanzar hacia la equidad entre hombres y mujeres y poder garantizarla. La participación equitativa de hombres y mujeres en todos los ámbitos de la vida es de alta rentabilidad económica, política y social. Por tanto, se hace impostergable invertir más en las mujeres, con quienes de seguro tendremos una alta tasa social de retorno para lograr un alto crecimiento económico, un desarrollo más humano y una real gobernabilidad democrática.

Consideramos estratégico que se fortalezca la legitimidad e institucionalidad de los mecanismos nacionales de la mujer ante el resto de la estructura del Estado. Que se hagan esfuerzos por mejorar los sistemas de monitoreo a través de indicadores apropiados, y por priorizar políticas de género que respondan a las necesidades específicas de las mujeres.

Recordemos que la Plataforma de Acción de Beijing fue contundente al demandar el fortalecimiento de los mecanismos nacionales de la mujer, tanto a nivel de presupuesto como de participación real en la toma de decisiones al más alto nivel político. Pero, si miramos los presupuestos con que contamos, si analizamos la prioridad que se le ha dado a la problemática de la mujer dentro del marco global de políticas públicas y si valoramos el nivel de compromiso interministerial con la equidad de género... ¡aún nos queda mucho por hacer!

Hacia una agenda regional de las oficinas de la mujer

Rosabel Vergara
Panamá

Actualmente se desempeña como Viceministra de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia de Panamá.

El Estado panameño inició este nuevo siglo con el claro mandato de consolidar la democracia participativa con una verdadera igualdad de oportunidades para las mujeres. Este compromiso se ha evidenciado a través de la adopción de acciones específicas que han garantizado avances significativos para la mujer panameña. No obstante, hay que reconocer que aún falta mucho por hacer.

Es preciso recordar el camino recorrido por las mujeres en su lucha por lograr el reconocimiento de sus derechos y sus justas reclamaciones. Ello ha generado una serie de debates a nivel internacional sobre la situación de discriminación de que son objeto, debates que se convierten en temas centrales de foros y conferencias para mejorar las condiciones y oportunidades de las mujeres.

En 1975, en la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, se invitó a los gobiernos a crear mecanismos nacionales para propiciar el avance de las mujeres como integrantes del desarrollo político, social y cultural con iniciativas en materia de desarrollo y derechos humanos.

En la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing en 1995, surgió la Plataforma de Acción Beijing, firmada por representantes de 189 países, quienes definieron doce áreas estratégicas para atender e impulsar compromisos que signifiquen una justa valoración de las mujeres.

Estos procesos han generado, por parte de los Estados, la creación de mecanismos gubernamentales para la promoción de la igualdad de oportunidades, los que a su vez han hecho posible la elaboración de planes nacionales de políticas de equidad de género, han modificado legislaciones nacionales y han generado leyes para la erradicación de la discriminación contra la mujer, así como adoptado convenciones internacionales relativas a la protección de los derechos humanos y sus libertades fundamentales.

En la región latinoamericana y del Caribe puede considerarse un avance el que todos los países tengan organismos encargados de velar por la equidad de género; pero debe tomarse nota de que la institucionalidad de los mecanismos nacionales no es homogénea en sus jerarquías, mandatos legales, dotación de recursos humanos y financieros, ni en su capacidad administrativa y de gestión, repercutiendo dichas situaciones en el reconocimiento y funcionalidad plena de cada uno de ellos.

Las funciones asumidas por los mecanismos nacionales de la mujer tienen como común denominador acciones de promoción, coordinación, regulación, monitoreo y asesoría. Lo que genera un contrasentido, si analizamos y comparamos la magnitud de las tareas y atribuciones encomendadas al mecanismo nacional con los recursos que se le asignan, y que constituyen una gran barrera para lograr los avances requeridos en este campo a un ritmo similar en la región.

Si partimos de esa diferencia conceptual, es pertinente dejar sentado que, para que la equidad se conciba como un logro regional, se requiere que nuestras naciones profundicen en los problemas que se generan debido a los diferentes conceptos y subjetividades que se manejan en cada Estado, ya que de los mismos dependerá que se superen las grandes brechas de desigualdad existentes en un mismo territorio, con grandes sectores de la población identificados y caracterizados por situaciones que se traducen en problemas de salud, educación, vivienda y demandas alimenticias, entre otros, lo que difícilmente permitirá que se pueda cruzar la línea hacia la igualdad de oportunidades.

Definir una agenda regional debe estar íntimamente relacionado con la capacidad de los países para identificar los temas comunes y adoptar estrategias conjuntas, a fin de afrontarlos y poder responder a las demandas de actores cada vez más organizados en subsistemas sociales autónomos y complejos.

Un desafío para la región es homogeneizar las jerarquías, al más alto nivel, de todos los mecanismos nacionales para que puedan incidir con mayor eficacia en los ámbitos públicos y privados de la sociedad. Además, fortalecerlas con recursos técnicos, presupuestarios y administrativos, a fin de que cumplan eficazmente con su papel de entes gestores y rectores de políticas públicas que propicien la equidad de género.

Aunar esfuerzos, mediante una agenda regional, puede contribuir al cumplimiento del compromiso moral que, aunque sin obligatoriedad jurídica, aceptaron los países en la declaración de Beijing. El mostrar resultados regionales, versus los que se tienen pendientes por país, debe incitar a los gobiernos a asumir con mayor énfasis su cuota de responsabilidad junto a las instituciones del sector privado y de la sociedad civil. No obstante, la ruta hacia la oportunidad de fortalecer los mecanismos nacionales de la mujer se inicia con una integración de todos los componentes de la sociedad, ya que los cambios, para que sean perdurables, requieren de una participación amplia de los diversos segmentos de la comunidad. Por tanto, en el marco de una agenda regional, deben impulsarse y nivelarse las políticas públicas para la promoción de la equidad de género en las áreas rurales e indígenas, de manera que tomen el vigor que requieren y dejen de ser analizadas tímidamente.

Las mujeres rurales e indígenas, excluidas por largas décadas, tienen el potencial para hacer contribuciones reales al desarrollo rural, no sólo como productoras de alimentos para el consumo doméstico, sino también como empresarias, constructoras de su propia sostenibilidad. Pero para el logro de este accionar, es necesario resaltar como punto neurálgico el empoderamiento de las mujeres campesinas e indígenas, ya que ellas constituyen un sector poblacional que cobra cada vez más fuerza como interlocutor en los procesos de cambio y de modernización, y de articulación en los procesos de globalización del mundo rural.

Es nuestro interés que, mediante el respaldo de una agenda regional, podamos dejar en claro que el enfoque de género no pretende que se asuma la realidad de las mujeres bajo una sola perspectiva, ubicándolas bajo un mismo esquema y entorno sociocultural.

Hay que considerar que en cada uno de nuestros países existe gran cantidad de mujeres rurales e indígenas, a las cuales aún no les han llegado las transformaciones que, en materia de género y equiparación de oportunidades, han experimentado las de las áreas urbanas.

Para subsanar esta brecha se requiere de políticas diferenciadas en el abordaje del tema de las mujeres rurales e indígenas.

Existen experiencias que muestran que hay avances importantes en esta temática. Ello nos incita a promover nuestros avances y logros para que no se vean limitados a nuestras fronteras.

Propuesta para una agenda regional

Tomando en cuenta nuestras experiencias nacionales, y las propuestas surgidas en las reuniones de las redes de organizaciones gubernamentales o mecanismos nacionales de la mujer de América Latina y el Caribe, proponemos encaminar nuestros esfuerzos a la elaboración de una agenda regional para las oficinas de la mujer, cuyas acciones estén concentradas en los siguientes temas:

- instar a los gobiernos para que se eleve al más alto nivel la jerarquía de cada uno de los mecanismos nacionales de la oficina de la mujer, de acuerdo con los compromisos de la Plataforma de Acción de Beijing;
- establecer la Red de Sistemas de Indicadores con Enfoque de Género Regional;
- formalizar dentro de la Red una coordinación técnica regional para el seguimiento y evaluación conjunta de los planes de igualdad de oportunidades para las mujeres, y el cumplimiento de los compromisos emanados de las cumbres y conferencias internacionales para el avance en las políticas públicas con perspectiva de género;
- crear la Red de Sistema Nacional de Capacitación en Género para la Región;
- promover estudios, investigaciones e informes conjuntos acerca de la situación de las mujeres de Centroamérica y del Caribe a través de los mecanismos nacionales;
- impulsar, desde la Red, la consecución de recursos provenientes de los organismos internacionales de cooperación para fortalecer los mecanismos nacionales de la mujer y las iniciativas dirigidas a garantizar los derechos de las mujeres;
- generar sinergias entre las oficinas de la mujer, que propicien la incorporación de la perspectiva de género en la formulación de políticas públicas para el desarrollo económico, político y social en cada uno de nuestros países;
- propiciar la formulación de políticas públicas diferenciadas que aborden el tema de las mujeres rurales e indígenas.

A través de una agenda regional fomentaremos el impacto de las acciones, así como también ampliaremos las posibilidades a un desarrollo democrático y sostenible en cada uno de nuestros países y, por ende, en la región.

La experiencia panameña

Panamá posee avances significativos: los procesos de institucionalidad del mecanismo nacional tienen sus orígenes en la década de los ochenta, con la creación del Departamento de la Mujer perteneciente al área de Bienestar Social del Ministerio de Trabajo. En 1995 se crea la Dirección Nacional de la Mujer, como mecanismo nacional con responsabilidad rectora y coordinadora de las políticas, programas y proyectos con perspectiva de género a nivel nacional, así como el Consejo Nacional de la Mujer, organismo consultivo propositivo, conformado paritariamente por organiza-

ciones gubernamentales y no gubernamentales. En 1997 se crea el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia como entidad promotora del desarrollo humano, el cual tiene entre sus atribuciones fundamentales el promover la equidad entre los géneros, por medio de la ejecución de políticas públicas dirigidas a elevar y mejorar las condiciones de las mujeres panameñas. Se adscriben a él, tanto el Consejo como la Dirección Nacional de la Mujer.

Paralelamente a estos esfuerzos, otras instituciones estatales, mediante la adopción de programas y proyectos, disponen de algunas estructuras dirigidas al desarrollo de acciones en áreas de actuación especial impulsadas por el movimiento nacional de las mujeres, así como con el apoyo de organismos internacionales. Entre ellas se destacan los programas: Mujer, Salud y Desarrollo (ejecutado por el Ministerio de Salud) y el Programa de Mujer Rural (del Ministerio de Desarrollo Agropecuario).

A la fecha, se han conformado quince Oficinas de la Mujer en diversas instituciones del Estado, las cuales realizan acciones de enlace o programas de la mujer.

A partir de 2000, la Dirección Nacional de la Mujer redobla sus esfuerzos y constituye la Red de Mecanismos Gubernamentales para la Promoción de la Igualdad de Oportunidades, agrupando en ese momento a 18 instancias del Estado cuya misión es garantizar una mayor incidencia y sinergia en el logro de la equidad de género en las políticas públicas del Estado panameño.

Entre los objetivos de la Red de Mecanismos Gubernamentales tenemos: ampliar la participación de las mujeres en los procesos democráticos y en toda la gestión de la vida social del país; institucionalizar la perspectiva de género en todo el proceso de formulación y aplicación de políticas (planificación, ejecución, seguimiento y evaluación) y garantizar que dicha perspectiva conceptual se evidencie en las políticas y acciones internas y externas de modo sistemático.

Esto ha permitido que, paulatinamente, se logre mayor efectividad y visibilidad en el diseño y ejecución de políticas a favor de la igualdad de oportunidades, sumándose en la actualidad 43 instancias que cuentan con algún tipo de estructura, oficina, enlace o programa dirigido al logro de la equidad de género.

Por tratarse de un proceso que plantea numerosos cambios y transformaciones, se ha tenido que asumir una tarea de sensibilización y convencimiento en las instituciones relacionada con la importancia de incorporar el enfoque de género al quehacer estatal. Los frutos de esta labor en la actualidad se evidencian en los niveles de avance y desarrollo de los mecanismos que se han establecido, así como en las iniciativas que éstos promueven.

Entre los logros obtenidos a partir de los mecanismos e iniciativas implementadas tenemos:

- reglamentación de la Ley N° 4, por la cual se instituye la Igualdad de Oportunidades, Decreto Ejecutivo 53, del 25 de junio de 2002;

- formación de mujeres en carreras no tradicionales, a través del Instituto Nacional para la Formación del Recurso Humano;
- ejecución del Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva en el Sistema de Salud;
- diseño y ejecución del Plan para la Atención, Prevención de la Violencia y Promoción de formas de Convivencia Solidaria en Salud;
- fortalecimiento de los puntos focales de atención a las políticas de género en el Sistema de Salud.

Sin embargo, los problemas que atraviesan nuestras oficinas no difieren de los que confrontan las oficinas nacionales de la mujer de la región, tanto en el nivel que ocupan en las estructuras político-administrativas para la toma de decisiones como en el suministro de los recursos, porque se les dificultan las tareas que deben cumplir para el adelanto de las acciones.

Nuestros avances en los últimos años se traducen en la elaboración del Segundo Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, PIOM II, 2002-2006, que impulsa la ejecución de políticas de igualdad de oportunidades para las mujeres de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Plataforma de Acción de Beijing, el cual se hizo realidad con la participación gubernamental y de la sociedad civil, permitiendo dar continuidad al Plan Nacional Mujer y Desarrollo.

Vale resaltar que este Segundo Plan de Igualdad de Oportunidades, contiene trece áreas temáticas, a saber:

- Mecanismos institucionales de promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres; salud; educación, cultura y deportes; vivienda; familia; economía y pobreza; trabajo; equidad jurídica y social; poder y participación; violencia y conflictos armados; ambiente; comunicación social y propuesta de estrategia para el seguimiento y evaluación del PIOM II.

El PIOM II se elaboró partiendo de la situación, avances y retos de cada área. En el mismo se contemplaron las siguientes características: fue planificado en función de las líneas de acción emitidas en Beijing con sus correspondientes objetivos estratégicos; contiene los resultados que se esperan con la ejecución de las acciones, los indicadores de logro, las fuentes y medios de verificación, así como las entidades responsables de su ejecución; posee un cronograma para el cumplimiento de las mismas.

Otro proceso que contribuyó a fortalecer la capacidad de gestión y posicionamiento de los mecanismos gubernamentales fue la Reglamentación de la Ley N° 4, del 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres. Esta Ley N° 4, en su artículo 30, le concede al Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, a través de la Dirección Nacional de la Mujer, la facultad de reglamentar las políticas públicas que ella contiene, a objeto de garantizar la implementación de sus disposiciones.

Sobre la base de esa facultad se desarrolló una estrategia participativa, en la cual 184 funcionarios y funcionarias de instituciones públicas y representantes de la sociedad civil conformaron un equipo especializado para la recopilación, análisis y diseño de instrumentos que permitieran una reglamentación eficaz y socialmente concertada. Este novedoso proceso participativo de Reglamentación de la Ley de Igualdad generó insumos para la formulación de una propuesta sectorial y global, atendiendo trece áreas temáticas de la Ley.

La institucionalización de la perspectiva de género en el ámbito estatal se ha visto fortalecida con la creación de un Sistema Nacional de Capacitación en Género cuyo objetivo es el de fortalecer, mediante la capacitación y sensibilización en materia de género, la capacidad de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales para incorporar en el corto, mediano y largo plazos la perspectiva de género en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, programas y proyectos, dirigida a su población meta.

A través del Sistema Nacional de Capacitación en Género se articulan veinticinco instituciones del Estado y de organizaciones no gubernamentales, en las que los mecanismos nacionales están representados a través de las unidades funcionales de coordinación, para ejecutar el Plan Nacional de Capacitación en Género, que permitirá a los técnicos y personal de planificación elaborar políticas públicas con perspectiva de género.

Asimismo, se cuenta con el Sistema de Indicadores con Enfoque de Género de Panamá, una base de datos que brinda información acerca de la situación de las mujeres y de los hombres en Panamá —equidades y diferencias— en distintas áreas temáticas de la realidad nacional, que contienen sus correspondientes indicadores sociodemográficos de género. La creación de este sistema de indicadores surgió de la necesidad de disponer de bases correctas para realizar una planificación adecuada de políticas y programas que permitieran corregir la discriminación por género. En este esfuerzo se contó con la participación de diferentes actores, productores y consumidores de estadísticas, lo que dio margen a la conformación de la Red de Entidades Públicas y Civiles, Productoras y Usuarías de Información Estadística con Enfoque de Género, que aglutina en la actualidad a más de cincuenta entidades.

La Dirección Nacional de la Mujer, como mecanismo nacional, ejerce las siguientes responsabilidades: coordinación general de la Red de Mecanismos Gubernamentales de Promoción de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres; titularidad de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de la Mujer; la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional contra la Violencia y Políticas de Convivencia Ciudadana, y forma parte de la Comisión Ejecutiva del Sistema Nacional de Capacitación en Género. Con esta representatividad se ha propiciado un nivel de coordinación con todos los sectores de la sociedad y, principalmente, con las organizaciones de mujeres representadas en cada uno de estos espacios. Además, el mecanismo nacional mantiene una coordinación conjunta con la Dirección de Estadística y Censo de la

Contraloría General de la República en la administración de la información estadística que genera el Sistema de Indicadores con Enfoque de Género.

En el sistema educativo se han generado una serie de acciones encaminadas a la erradicación del sexismo en los textos escolares, material didáctico e informativo; se han modificado los currículos de la educación básica general, alfabetización bilingüe intercultural, formación profesional y educación superior, dotándolos de metodologías e instrumentos para promover la equidad de género.

La experiencia en nuestro país nos indica que es el momento para tomar decisiones, existe la legislación y la voluntad política, por lo tanto es necesario pasar a la acción y apoyarnos unos a otros con una agenda regional.

Referencias bibliográficas

Decreto Ejecutivo N° 31, del 16 de abril de 2001, *Sistema Nacional de Capacitación en Género*.

INSTITUTO DE LA MUJER DE ESPAÑA (1996), *Declaración de Beijing y Plataforma para la Acción*, Madrid, s.e.

Ley N° 4, del 29 de enero de 1999 *de Igualdad de Oportunidades*.

MINISTERIO DE LA JUVENTUD, LA MUJER, LA NIÑEZ Y LA FAMILIA (2002a), *Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en Panamá (PIOM II)*, Documento, Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia.

(2002b), *Situación de la Mujer en Panamá*, Panamá, Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE PANAMÁ (2000), *Memoria de la Cumbre Iberoamericana de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, Declaración de Panamá 2000*, Panamá, Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá.

OEA (2001), *III Cumbre de las Américas: Declaración de Québec*, Montreal, OEA, información en línea, disponible en Internet en: <<http://www.oas.org>>

PNUD (2002), *Informe Nacional de Desarrollo Humano*, Panamá, PNUD.

Reglamentación de la Ley N° 4 de Igualdad de Oportunidades, Decreto Ejecutivo N° 53, del 25 de junio de 2002.

PARTE IV

Seguridad Democrática con Enfoque de Género

POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA CON ENFOQUE DE GÉNERO

Desafíos de la seguridad ciudadana

Giulia Tamayo
Perú

La autora actualmente es Coordinadora de Acción de la Sección Española de Amnistía Internacional.

Seguridad: Concepciones y problemática en nuestra región

A fines de los noventa, tanto los gobiernos como las organizaciones no gubernamentales de América Latina y el Caribe compartieron el término “seguridad ciudadana” para describir sus preocupaciones por mejorar la seguridad pública (Neild, 1999). Los conceptos previos de “orden público” y “seguridad pública” habían connotado el ejercicio de la función coactiva del Estado al servicio de élites políticas ajenas a todo control democrático. La “seguridad ciudadana” trata de anteponer, el interés y las preocupaciones ciudadanas como referente sustancial para los Estados, en desafío a una tradición que sacrificaba los derechos y libertades fundamentales de las personas por intereses de entidades colectivas abstractas dotadas de supremacía absoluta¹,

¹ Recordar el discurso pasado y actual de ciertos proyectos políticos nacionalistas y algunas concepciones estatistas, comunitaristas e instrumentalistas.

y con conceptos propios de una ética privada designados como imperativos normativos generales, exigidos a las personas como normativas públicas.²

Dicha tradición estaba asentada en la idea de seguridad como “conservación del orden” o “en razón o necesidades de Estado”, justificaba que el poder criminalizador y coactivo del Estado escapara del control ciudadano, aprisionara con frecuencia las libertades individuales, causara inseguridad en las personas e ignorara ciertos tipos de violencia.

En nuestra región, algunas doctrinas implantadas en nombre de la seguridad nacional, forjaron en las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley una cultura represiva y al margen de los derechos humanos. En las últimas cinco décadas, todo lo relativo a “seguridad” estuvo definido desde lo político-militar e inscrito según lineamientos geopolíticos mundiales. Durante la llamada “Guerra Fría”, América Latina fue considerada bajo la influencia hegemónica norteamericana (Pardo Rueda, 1999). La “doctrina de la contención”³ fue dominante, y los aparatos encargados de la defensa y la seguridad, policiales y militares, se centraron en el control de la “subversión interna” como amenaza principal, es decir, la población contenía el enemigo interno a disciplinar o eliminar. Además de la doctrina norteamericana de contención o contrainsurgencia, ejerció influencia la doctrina francesa que consideraba al ejército “guardián” de la nación perjudicada por las debilidades de las democracias liberales (Pardo Rueda, 1994).

En la década de los setenta se generalizaría en América Latina la doctrina de “seguridad nacional”. En ella, la seguridad colectiva debía estar bajo un liderazgo castrense, en muchos países sudamericanos las Fuerzas Armadas tomaron la dirección del Estado, algunos bajo regímenes puramente militares y otros con fuertes engranajes de poder en gobiernos formalmente democráticos. La militarización de la sociedad y las descomunales facultades policiales fueron los rasgos predominantes, afectando severamente el desarrollo del poder civil. La gestión de la seguridad fue monopolizada por los mandos castrenses. La población era sospechosa de esconder al enemigo interno, y la seguridad era definida como la “estabilidad” producto de la capacidad policial-militar de ejercer represión sobre la misma.

2 Existe abundante literatura en derechos humanos sobre lo que resulta de la imposición a las personas de imperativos propios de una ética privada como las fundamentadas en creencias religiosas. La ética pública en Estados democráticos trata de una ética procedimental que reconoce a todas las personas autonomía para realizar sus planes de vida, con un entorno institucional y normativo orientado por bases razonables y objetivas. El principio de inviolabilidad de la persona parte del discurso moral de los derechos humanos, consiste en afirmar a la persona como un fin en sí mismo y apreciar el valor de los fines que ella persiga. La regla subyacente es la proscripción de imponer a las personas sacrificios y privaciones (Nino, 1989).

3 George F Kennan es considerado el padre de la doctrina de la contención, la cual tuvo como principal misión detener el avance comunista. Antes de la Guerra Fría, Estados Unidos consideró la “inestabilidad” de la región como un problema para la seguridad de los intereses norteamericanos. Esta preocupación adquirió connotaciones especiales, en la primavera de 1950 Kennan hizo una gira por Latinoamérica y concluyó que el comunismo se había convertido en el problema más serio del área. Kennan creía que medidas represivas duras eran la única manera de lidiar con el comunismo (Pardo Rueda, 1999).

El nuevo concepto de seguridad ciudadana somete a revisión a quien define lo que es la seguridad, pero también el modo en que ésta se construye y administra. Así el término “seguridad” tiene interrogantes que son el corazón de los debates actuales:

En principio, este término se refiere al margen de protección que una determinada persona, grupo o entidad tiene frente a amenazas o riesgos de diverso tipo, sean imaginarios o reales, naturales o sociales. Una definición más concreta de la seguridad pasa entonces por darle contenido a cinco elementos incluidos dentro de dicha noción: primero quién o qué es lo que se encuentra bajo riesgo o amenaza; segundo, cuáles son los riesgos y amenazas percibidos; tercero, qué aspectos se ven vulnerados por dichas amenazas o peligros, y finalmente cuáles son los mecanismos de protección que son considerados válidos para hacer frente a tales riesgos (Comisión Andina de Juristas, 1999:21).

Un instrumento que en la región ha buscado reunir los nuevos enfoques conceptuales sobre seguridad es el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (1995). Es un instrumento guía de la actuación de los Estados de la región, con base en el cual sus ciudadanos y ciudadanas pueden reclamar rendición de cuentas. En su artículo primero establece que la seguridad esta basada en todos los derechos humanos, por lo tanto tiene que ver con la creación de condiciones que permitan a los y las habitantes de Centroamérica el desarrollo personal, familiar y social con paz, libertad y democracia.

En su prólogo el Tratado Marco define seguridad como un atributo cuyo ejercicio y disfrute requiere de la interacción y cooperación insoslayable entre las instancias políticas nacionales y regionales con la sociedad civil en una concertación de coparticipación activa para mantener incólume la eficacia del derecho fundamental a la seguridad.

Frente a esta tendencia, proveer seguridad debe basarse en políticas que respondan a una realidad compleja e interconectada, desde una perspectiva de derechos humanos. En el nuevo marco internacional, la responsabilidad de los Estados se expresa en el respeto de los derechos reconocidos internacionalmente y en actuar con diligencia para prevenir, sancionar y erradicar prácticas lesivas contra las personas por parte de agentes gubernamentales o particulares, cualquiera sea el ámbito en que éstas ocurran. En este marco jurídico se le exige a los Estados rendir cuentas sobre el cumplimiento de sus obligaciones en derechos humanos.

Pasado más de medio siglo desde que la comunidad internacional adoptara este marco, se puede observar una realidad poco alentadora. Michael Ignatieff (1999) se preguntaba al finalizar el siglo XX ¿qué está pasando para que el mundo parezca tan peligroso y caótico? Todo indica que hay viejos y nuevos miedos, reales y estimulados. En el mundo se multiplican exponencialmente las víctimas de hechos violentos, pero algunas víctimas bajo ciertas políticas y estímulos de los medios de comunicación cuentan más que otras, y en nombre de ciertas víctimas también se originan nuevas.

Después de los sucesos del 11 de septiembre de 2001 y resultado de un conjunto de procesos desencadenados en el marco de la globalización, se observan tendencias preocupantes en el modo en que los Estados elaboran políticas de seguridad. Si la década de los noventa, mediante consensos mundiales, ofrecía como promesa el fin de diversas formas de discriminación y de carencias y violencias inaceptables, hoy vuelven modelos que debilitan los derechos humanos y las posibilidades ciudadanas de control democrático.

A pesar de los procesos de pacificación y de democratización, nuevos focos de tensión se expresan en nuestro continente. A su vez, falta claridad en la readaptación a un papel distinto de las organizaciones militares. En algunos países, éstas insisten en conservar la capacidad de actuar con autonomía y de reservarse competencias principales. Los gastos bajo el rubro de defensa continúan absorbiendo considerablemente los fondos públicos, reduciendo las posibilidades de financiar otras obligaciones estatales esenciales.

Sobre la problemática en la región, diversos autores señalan una triple configuración: democracia, economía y violencia. Se han dado esfuerzos inconsistentes por construir una democracia, y los cambios políticos han sido acompañados con la exclusión de grandes sectores de la población y con la vigencia de tradiciones autoritarias en los diferentes ámbitos de la sociedad.

En casi todos los países de la región han aumentado las tasas de homicidio y de suicidio. Según los resultados de un estudio sobre actitudes y normas culturales frente a la violencia (proyecto ACTIVA)⁴, los hombres jóvenes muestran la probabilidad más alta tanto de agredir a otras personas como de ser víctimas de actos de delincuencia en los espacios públicos. A su vez, diversos estudios muestran a las mujeres como destinatarias de violencia sistemática en el ámbito familiar y comunitario. Para la población femenina el hogar es uno de los espacios más inseguros:

Sin excepción, el mayor riesgo de violencia para la mujer procede, no del peligro que representa un desconocido, sino de los hombres a los que conoce (Amnistía Internacional, 2000:19).

Por otra parte, los procesos migratorios hacia las ciudades generados en parte por el empobrecimiento del campo han dado lugar a una urbanización caótica, y las ciudades no son capaces de responder a necesidades esenciales de la población. Ante la insatisfacción de las mismas, la violencia y la trasgresión se han constituido en formas masivas de acceder a recursos. El desempleo y la pobreza se han traducido para los hombres en ansiedad por no poder cumplir con el rol de proveedores, asignado socialmente. Se refuerza una mayor inseguridad, se alienta las demostraciones de

4 Iniciativa de cooperación entre la OPS y centros de investigación de siete países. El estudio comprendió a siete ciudades de América Latina y una ciudad de España: Río de Janeiro y Salvador (Bahía), Brasil; Santiago, Chile; Cali, Colombia; San José, Costa Rica; San Salvador, El Salvador; Madrid, España y Caracas, Venezuela.

fuerza y de dominio como forma de mantener la identidad masculina, y esto deriva en agresiones socialmente orientadas, entre ellas, la violencia de género.

Además, en contextos de conflicto y post conflicto en la región, se observan los impactos de una militarización de las sociedades, y de la consecuente exaltación de lo masculino como representación de fuerza y potencia agresiva-defensiva:

...la aprobación social de matar o la legitimación de la violencia en tiempos de guerra producía una reducción duradera de las inhibiciones para acabar con una vida humana. Su estudio comprobó la hipótesis: después de la guerra, las naciones combatientes mostraron aumentos sustancialmente mayores en sus tasas de homicidio que las naciones no combatientes (Archer y Gartner, 1984, en García Silberman y Ramos Lira, 1998:68).

Muchos de los aprendizajes adquiridos por el crimen organizado y el narcotráfico, equipados en algunos países con estrategias y tecnologías sofisticadas, han sido adquiridos en este contexto de militarización de las sociedades.

Género, violencia y criminalidad

El enfoque de género aplicado a la seguridad ciudadana puede brindar información sobre esferas que no se restringen a la violencia que tradicionalmente han ejercido los hombres hacia las mujeres, también da pistas sobre la influencia de ciertas construcciones sociales de género en la adopción de comportamientos violentos, en el desarrollo de prácticas de exposición y en las ubicaciones de hombres y mujeres en la perpetración de delitos.

Una noción de seguridad centrada en las personas, no puede ignorar las desigualdades de poder que permiten, justifican e incluso alientan el ejercicio de la fuerza como fuente de prestigio, o al menos como recurso legítimo y disponible. Los estudios de género sobre la construcción de la identidad masculina plantean pistas sobre cómo es orientada social y culturalmente la agresión en los hombres. Un aspecto relevante es la valoración de la fuerza en la socialización masculina, al grado de ser asumida como condición fundamental para el reconocimiento de la virilidad, del no ser mujer, del no ser niño.

También se ha observado cómo afecta dicha socialización sobre el plano cognitivo, y, además, comienza a advertirse que el género afecta la percepción sobre los resultados de la agresión. Mientras en los hombres opera una suerte de “economía de la violencia”, basada en la autoafirmación y evaluación costo-beneficio, con una limitada percepción sobre las consecuencias lesivas de sus actos violentos sobre la otra persona, en las mujeres, se fomenta una percepción de interdependencia, de asumir responsabilidad por la otra persona, con predominio de la culpa y el temor a resultados adversos frente al ejercicio de la fuerza. Esta diferenciación cognitiva y evaluativa se define por las posiciones de hombres y mujeres en la estructura de poder intergéneros, la que adquiere matices de acuerdo con los contextos en que se desarrollan sus experiencias.

En el campo criminológico, diversos enfoques se preguntan por la variable género. Entre ellos, el marco que considera que la criminalidad tiene una matriz económica basada en elecciones racionales:

Si el marco de elección racional guiada por la norma puede ser usado para explicar la conducta criminal, debería también revelar por qué las mujeres cometen menos crímenes que los hombres. ¿Es el género un determinante autónomo del crimen, o el género sólo está correlacionado con otros elementos de nuestro marco? ¿Si las mujeres cometen crímenes por las mismas razones que los hombres, por qué cometen menos crímenes que éstos? (Eide, 1994:33).

Las llamadas teorías modernas sobre la criminalidad femenina, surgidas en la década de los setenta con autoras como Freda Adler y Rita Simon, con algunos cuestionamientos apuntaron hacia la relación entre los cambios en los roles sociales tradicionales asignados a las mujeres y el incremento de la criminalidad femenina. Posteriormente, Eleanor Miller en su investigación *Street Women* señaló:

...históricamente, y especialmente en la actualidad, la típica mujer criminal es joven y pobre. Tiene escasa educación y habilidades, madre de varios niños y ha participado en prostitución, un pequeño hurto o un delito relacionado con drogas (en del Olmo, 1998:27).

Carol Smart y Doris Klein desarrollaron las bases de lo que más adelante serían los estudios criminológicos desde una perspectiva de género. La primera advertiría que las mujeres no sólo son insignificantes en los textos criminológicos, sino que son tratadas marginalmente cuando son víctimas, como en los casos de violación, incesto, abuso infantil y violencia doméstica, entre otros. Advertían el riesgo de que el tema “mujer y criminalidad” se mantuviera marginal, encerrado en grupos feministas, sin ninguna trascendencia en la criminología (en del Olmo, 1998). Otra contribución importante sería la de la criminóloga británica Pat Carlen, que tomando como referencia historias de vida de mujeres en la única prisión de mujeres de Escocia señala:

...las condiciones materiales de esas mujeres en nuestras sociedades y el sentimiento de injusticia social que experimentan las lleva a optar poco a poco por los ilegalismos, con lo cual Carlen asocia estrechamente la conducta ilegal con la reacción social (en del Olmo, 1998:27).

Ante el considerable incremento del volumen de mujeres infractoras observado en los últimos 25 años, el tema sobre la criminalidad femenina ha venido adquiriendo relevancia a escala mundial. En particular, por las consecuencias para un sistema penitenciario no preparado para enfrentar esta situación:

De acuerdo con los especialistas, este incremento del número de mujeres reclusas (aunque también extensivo a la población masculina) está estrechamente relacionado con el creciente fenómeno del tráfico y consumo de drogas, así como con las deplorables condiciones económicas de la mujer, sin olvidar los cambios relacionados

con la legislación, las prácticas y decisiones judiciales de los últimos años. Es decir, está relacionado no sólo con la criminalidad, sino de manera especial con los procesos de criminalización del fenómeno que han afectado de manera particular a las mujeres (del Olmo, 1998:16).

La globalización del tráfico y consumo de drogas viene marcando tendencias respecto a mujeres en reclusión. Sin contar con estadísticas precisas, en países de producción y tránsito de drogas y también en los de mayor consumo de Europa y América Latina, un gran número de latinoamericanas se encuentran detenidas por delitos relacionados con drogas (del Olmo, 1998). Aunque aún es escasa la investigación con enfoque de género realizada sobre la aplicación de sanciones penales por delitos de narcotráfico, algunos estudios indican que si bien ambos géneros reciben sentencias condenatorias, para las mujeres las condenas son más largas por los mismos delitos. Una explicación puede ser que en los administradores de justicia predomina el estereotipo de la mujer como “bruja”, “prostituta” o “malvada”, rezago de la criminología tradicional, y muy arraigado en la vida cotidiana y en los discursos de los medios de comunicación (del Olmo, 1998).

Sobre lo nuevo y lo viejo en la criminalidad femenina, Elena Azaola (1998) plantea hipótesis que pueden ponerse a prueba en los próximos años. Además de recorrer tópicos clásicos asociados a las mujeres tales como el aborto, el infanticidio y la prostitución, plantea que algunos delitos como los patrimoniales son de las infracciones que más cometen las mujeres, en particular en los países desarrollados, se trata sobre todo de pequeños robos sin usar la violencia:

...pocas veces las mujeres cometen delitos formando parte de grupos o bandas de delincuentes, si bien a menudo lo hacen en compañía o para encubrir a su pareja. El hecho de que esto ocurra en países con distinto grado de desarrollo, entre mujeres que pertenecen a distintas clases sociales, grupos étnicos o religiosos, permite pensar que va más allá de estos límites y estas fronteras, es la condición de la mujer y el tipo de vínculo que establece con el varón lo que explica que así ocurra (1998:46).

La agresión como conducta aprendida es un planteamiento que de modo creciente va siendo asumida. Al respecto, Bandura sostuvo que:

...los actos agresivos específicos y las estrategias agresivas más generales se adquieren fundamentalmente por experiencia directa o por la observación de las acciones de otros (familia, subcultura, modelos simbólicos como los de la televisión) (en García Silberman y Ramos Lira, 1998:59).

El aprendizaje experimentado es determinante sobre personas destinatarias preferenciales de agresión, sobre las acciones justificatorias del ejercicio de violencia y sobre las formas de agresión. Sin embargo, será lo percibido como tolerado, autorizado o legítimo lo que afirmará su desarrollo. Si se suma el refuerzo del elogio o del prestigio, la violencia tenderá a establecerse. Esta línea de reflexión ha sugerido la hipótesis denominada transmisión intergeneracional de la violencia:

(...) los menores que han sido víctimas o testigos de violencia intrafamiliar tenderán a reproducir tal conducta en la edad adulta, sea como agresores o como víctimas (García Silberman y Ramos Lira, 1998:61).

Se ha anotado, además, la necesidad de explorar las condiciones que facilitan o encubren esta transferencia generacional. Una primera aproximación a la influencia de factores sociales y culturales en tal diferenciación sería la “teoría de los roles” de Eagly:

...sugiere que las diferencias en la violencia en mujeres y hombres se asocian con los denominados roles sociales, principalmente los roles de género. Estos últimos se relacionan a su vez, con las expectativas que asigna una cultura al significado de conducta y a las características apropiadas que debe reunir un individuo de acuerdo con un género identificado socialmente. De alguna manera, las expectativas anteriores son normativas, pues describen cualidades que se consideran deseables para cada sexo (en García Silberman y Ramos Lira, 1998:64-65).

A las mujeres se les identifica por cualidades como el cuidado y la preocupación por las otras personas, a los hombres se les asocia con la autoafirmación. También las consecuencias de la agresión sobre las personas afectadas son experimentadas de modo diferenciado por hombres y mujeres, lo que marca y explica la variación por género. Según Eagly (en García Silberman y Ramos Lira, 1998), esto indica que la agresión está controlada en el ámbito cognitivo por las consecuencias esperadas.

El enfoque de género enfatiza las relaciones de poder y las construcciones sociales y culturales que jerarquizan lo masculino sobre lo femenino, de manera que las diferencias sexuales son traducidas en el plano simbólico y en el plano de las relaciones concretas, como desigualdades y violencia. Las interacciones intergénero e intragénero y prácticamente toda la vida social, se estructura asociando masculinidad a poder-agresión-violencia y feminidad a receptividad-pasividad-vulnerabilidad⁵.

Pierre Bourdieu (1998) aborda el terreno de la violencia en el orden simbólico, donde se reproduce la naturalización de las jerarquías de género, las representaciones sobre la reproducción biológica y la social se presentan como parte de un sentido común objetivo, “entendido como consenso práctico”. El autor propone penetrar en las estructuras simbólicas de esa visión androcéntrica que persiste en los hombres y las mujeres, y revisa las construcciones sociales y culturales sobre los cuerpos masculinos y femeninos, sobre los ritos de pasaje entre las etapas de los seres humanos y los de separación entre lo masculino y femenino, que en los hombres responde a ritos de desfeminización.

La sumisión de las mujeres requiere de un trabajo de socialización, pero también los hombres, llamados a ejercer el dominio, son sometidos a dispositivos y son víctimas

5 En las relaciones intragénero femenino, dentro de la familia y en la comunidad, se han observado conductas sumamente violentas marcadas por un control social primario muy severo a cargo de mujeres sobre otras mujeres. En los llamados asesinatos por honor, fenómeno muy extendido en Pakistán, por ejemplo, se ha documentado la participación de figuras femeninas como la madre del esposo. También está el caso de la ablación del clitoris en el que participan mujeres de la familia.

de esta representación dominante, que aparece como consecuencia lógica de la identidad masculina. La “virilidad”, expectativa y exigencia, además debe ser validada por otros hombres, e incluso certificada por la pertenencia al grupo de los “verdaderos hombres”. Prácticas como las violaciones sexuales colectivas cometidas por bandas de adolescentes, variante de la visita colectiva al burdel, tienen por objetivo afirmar ante los otros su virilidad (Bourdieu, 1998).

Algunos aspectos de los procesos de socialización de género son especialmente reveladores. La influencia de los factores culturales en la formación de la identidad genérica comienza desde etapas tempranas. La socialización ha sido empleada como similar a educación, sin embargo, esto puede confundir el término con aprendizajes dentro de espacios institucionalizados, como la educación formal, y no como un proceso constante y complejo de entrenamiento para poder ser parte de la sociedad, que comprende desde aprendizajes cognitivos hasta adopción de valores concretos y simbólicos (Saez Buenaventura en Maquieira y Sánchez, 1990). A los niños se les entrena para el ejercicio del poder-dominación-fuerza, a las niñas para la sumisión y adecuación. Rosa del Olmo señala:

... las niñas son socializadas más a través de medidas psicológicas, mayor dependencia del amor de sus padres y luego de su pareja, y el concomitante temor a nos ser queridas. (...) Predomina en la mujer el temor al abandono, al desafecto, y en última instancia la búsqueda de aprobación de parte del hombre, sea padre, esposo, hermano e incluso hijo. Este proceso de socialización conduce a que lo equivalente a la conducta delictiva del hombre haya sido los trastornos mentales en la mujer, lo cual ha servido para explicar la aparente menor frecuencia de criminalidad femenina y su limitada presencia en el sistema penal (1998:15).

Así mismo, en los hombres el reconocimiento de género por sus pares coetáneos es especialmente importante. La fuerza de referencia que los hombres pares ejercen, sobrepasa con frecuencia la de otros agentes socializadores. En la adolescencia se acentúan estos rasgos genéricos. Los cambios anatomo-fisiológicos en el caso de las púberes operan como “marcadores” de acceso para ser reconocido su paso hacia la adultez. En los púberes, dicho reconocimiento exige otras “demostraciones”, muchas de ellas asociadas al ejercicio de la fuerza o a la capacidad de dominio, como la “virilidad” está directamente asociada a ambas, no es una condición que se gana con carácter definitivo. Las representaciones de género en la mayoría de sociedades presionan a los hombres a una demostración permanente de su “identidad”, lo que suele exponerlos tanto a conductas de riesgo como a prácticas de agresión.

Existen ciertas formas de “valor” que se exigen u obtienen reconocimiento en los ejércitos o cuerpos policiales, en particular “cuerpos de élite”, esto ocurre también en las bandas de delincuentes e incluso en ciertos colectivos de trabajo, como la construcción, que alientan a rechazar las medidas de prudencia y a negar el peligro. De manera paradójica, el principio es el miedo a perder la estima o la admiración del grupo, “perder la cara” ante los compañeros, y verse referido a la categoría típicamente femenina de los débiles, de los afeminados, como explica Bordieu:

La virilidad (...) es una noción eminentemente relacional, construida ante y para los otros hombres y contra la feminidad, en una suerte de miedo a lo femenino, para comenzar sobre sí (1998:59).

Respuestas institucionales a la seguridad y la violencia de género

Producto de la acción de los movimientos de mujeres, hay grandes avances en relación con la violencia de género manifestados en consensos mundiales e instrumentos jurídicos internacionales. Pero para el año 2000, el balance regional de las organizaciones de mujeres sobre las respuestas institucionales en materia de violencia contra las mujeres y derechos humanos era negativo, el desempeño de los Estados en las dos últimas décadas ha sido de medidas puntuales y periféricas, con logros vulnerables frente a las estructuras y sin desafiar mentalidades y políticas (Coordinación Regional de ONG de América Latina y el Caribe durante el proceso de Beijing+5, 2000). En un estudio del Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), realizado entre 1999 y 2000, se encontraron las siguientes tendencias en las acciones institucionales (Tamayo, 2001):

- Los Estados de la región han suscrito y ratificado los tratados internacionales sobre promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres. Los poderes públicos no han incorporado los derechos humanos de las mujeres con las obligaciones y alcances que los instrumentos internacionales establecen.
- Las políticas principales que organizan el quehacer estatal, entre otras, las de administración de justicia, de seguridad ciudadana y de defensa nacional, no incluyen la perspectiva de género. Las medidas para trabajar la violencia contra las mujeres son periféricas y dirigidas a sectores específicos, definen a las mujeres como sector vulnerable, en perjuicio de un análisis realista sobre los factores sociales, económicos y culturales que las sitúan en desventaja y en condiciones de riesgo.
- La aplicación de políticas económicas neoliberales ha profundizado riesgos y desventajas en la población femenina, sobre todo a aquella que ya vive otras discriminaciones o situaciones de vulnerabilidad. Es necesario advertir que lo sustraído a las mujeres por las políticas principales no puede repararse por políticas sociales.
- Los Estados han modificado leyes y han desarrollado normas para sancionar la violencia contra las mujeres. Las normas adoptadas son en su mayoría sobre violencia intrafamiliar o doméstica, y en menor medida sobre violencia sexual. En estas normativas, aunque se condena la violencia intrafamiliar y se habilitan procedimientos para denunciarla, se observa un débil desarrollo de los procesos jurídicos porque persisten criterios que no son compatibles con lo establecido en los instrumentos internacionales especializados. En violencia sexual, se han removido concepciones discriminatorias, pero no se han sancionado ciertos patrones.
- Donde se han dispuesto reformas legislativas sobre violencia intrafamiliar y sexual, no existen acciones que midan su eficacia e incidencia en reducir las mis-

mas. Tampoco hay un soporte institucional efectivo para que las mujeres afectadas por la violencia de género accedan y obtengan justicia, cuenten con protección y logren su rehabilitación. De hecho predomina la autoprotección a cargo de las víctimas.

- Están ausentes las respuestas institucionales a la trata de mujeres, adolescentes y niñas con fines de explotación sexual, y la asistencia a las víctimas de la violencia derivada de ésta y de la prostitución. Así mismo, no hay compromiso en relación con la problemática de que enfrentan las mujeres en situaciones de conflictos armados.
- Cuando las acciones institucionales implican comprometer fondos públicos, los esfuerzos son menores. En muchos países, estas acciones y su continuidad dependen de la asignación de fondos de la cooperación internacional.
- Las desigualdades sociales en la región, evidenciadas en un incremento del número de personas pobres, han segmentado a la población femenina en relación con la experiencia de justicia. Mientras un grupo muy reducido de mujeres puede aprovechar los avances desarrollados, para la mayoría de mujeres es frustrante el acceso a la justicia ante la violación de sus derechos, ya sea ésta perpetrada por particulares o por el Estado.

El mismo estudio señala el deber de los Estados en:

- Comprometer las políticas públicas matriciales con erradicar la violencia de género: las de seguridad ciudadana, de defensa nacional y de administración de justicia.
- La construcción de entornos democráticos con garantías de un Poder Judicial independiente y eficiente. Con especial énfasis en la corrección de prácticas que impiden fortalecer capacidades en la sociedad civil para fiscalizar la gestión pública.
- Incluir los planteamientos de las organizaciones de mujeres, de los Comités Monitores de los Tratados, y de otras instancias dispuestas para promover y proteger los derechos humanos de las mujeres.
- Institucionalizar la adquisición y uso de herramientas que permitan medir el desempeño de las acciones estatales y su incidencia sobre la violencia y discriminación que afectan a las mujeres de la región.
- Suscribir y ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), al igual que el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Y para los países que no lo han hecho, suscribir y ratificar la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer e incorporarla en su ordenamiento jurídico.
- Comprometer fondos públicos suficientes para implementar planes, programas y servicios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, y atender a

las personas afectadas. Esto es, la formulación de planes de largo plazo, garantizados financieramente, consensados entre las diversas fuerzas políticas, a efectos de que trasciendan frente a cambios de administración. También es necesario producir estadísticas que permitan verificar si las respuestas institucionales son eficaces.

- Garantizar los derechos humanos de las mujeres y las niñas, atender los daños, riesgos y desventajas experimentados por ellas en el marco de conflictos, post conflictos y de zonas militarizadas. Los programas e intervenciones en materia humanitaria deben contar previamente con una proyección de los impactos en términos de género y asegurar que el personal a cargo de la ejecución cuente con las capacidades y sensibilidad necesaria para garantizar desempeños no discriminatorios.

En la gestión pública también hay ciertas experiencias excepcionales en la región, con acciones dirigidas a cambios de mayor calibre, entre ellas, la incorporación del enfoque de género en la formación de funcionarios/as responsables de hacer cumplir la ley, o aquellas encaminadas a apoyar procesos en favor de la igualdad de género dentro de la composición y estructuras de las instituciones policiales y de administración de justicia.

Al margen de las típicas argumentaciones presupuestarias por las restricciones sobre la inversión y gasto público en la región, es necesario insistir en que la protección de los derechos humanos de las mujeres radica fundamentalmente en la voluntad política de los Estados. Ciertas agencias de cooperación, con el fin de relevar esta problemática, midieron el impacto de la violencia de género en las economías de los países. En Nicaragua y Chile se demostró que el costo de la violencia hacia las mujeres para estas economías era alto, mil 560 millones de dólares en Chile, más del dos por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) de 1996, y 29,5 millones de dólares en Nicaragua, aproximadamente el 1.6 por ciento del PIB del mismo año. Estas cifras no incluyen el efecto multiplicador de cada dólar perdido por la reducción del consumo (BID, 1997). Como indica Backhaus (1999), los datos no incluyen tampoco otros costos como los de los sistemas de salud, de justicia y de educación que deben aumentar las cifras. Al hablar de seguridad ciudadana y los factores a tomar en cuenta, la autora propone entonces que el enfoque de género puede contribuir a una gestión más exitosa:

... acercarse al tema de la seguridad ciudadana desde una perspectiva de género nos permitirá hacer visible cómo los conceptos de masculinidad vigentes, se convierten en riesgos para la seguridad de toda la ciudadanía, cómo los cambios de estos conceptos tendrían beneficios también para los hombres, y cómo desarrollar estrategias educativas y preventivas más exitosas (1999:21).

Desafíos de la seguridad ciudadana con enfoque de género

Riesgos reales y riesgos percibidos

El diseño de políticas y la gestión de la seguridad ciudadana requiere de instrumentos que permitan establecer del modo más objetivo las magnitudes y la evolución de la realidad sobre la que se interviene. La seguridad ciudadana objetiva se refiere a la

medición de la violencia en términos de registro de la actividad delictiva y en relación con la eficacia en la respuesta institucional.

Mientras que la seguridad ciudadana subjetiva se refiere a las representaciones colectivas que involucran sentimientos de temor o percepción de amenazas, o de ser el caso, de confianza. Cuando el miedo o el sentimiento de exposición a riesgos se encuentra en altos niveles, suelen generarse demandas de sobrecriminalización, incluso fuera de la ley. Aunque ambas dimensiones son necesarias para el diseño de políticas y adopción de medidas, es indispensable la transparencia y contrastación de ambos tipos de dimensiones para informar a la opinión pública.

Así, por ejemplo, ciertas políticas populistas han respondido a la alarma social, muchas veces objeto de manipulación de los medios de comunicación movidos por agendas de ciertos grupos de influencia sobre las élites políticas. Como muestra está lo que pasa en Europa al asociar inmigración a delincuencia, que propicia agresiones de índole racista sobre personas de origen extranjero y cuya incidencia ciertas autoridades no reconocen, a pesar del incremento de denuncias sobre ello.

En cuanto a mediciones de criminalidad, la tasa de homicidios suele ser considerada el mejor indicador para las comparaciones internacionales, en primer lugar porque presenta menores problemas de registro, pero existen ciertos patrones de violencia, como la violencia intrafamiliar que puede no quedar reflejado en este tipo de mediciones.

También se viene insistiendo en la producción de información para esbozar las tendencias de otros tipos de delitos, a fin de rendir cuentas, esclarecer temores en la población y tomar decisiones informadas al respecto. Las categorías de delitos tienen que ser precisas para que no conduzcan a interpretaciones erróneas. En la región, se observan serios problemas concierntes a delitos de violencia sexual y violencia intrafamiliar. De igual manera, en atención a las demandas de seguridad procedentes de sectores de población históricamente expuestos a desprotección jurídica e institucional, es fundamental y debe ser exigencia desagregar datos según delitos, características de las víctimas y de los agentes de agresión/trasgresión.

Para operacionalizar el enfoque de género cobra vital importancia tener los datos desagregados por sexo y contar con información que permita contextualizar los diferenciales, entre ellos, la ubicación geográfica (área urbana o rural) y sector socio-económico. De hecho, las cifras agregadas hacen que los promedios nacionales puedan distorsionar las situaciones locales.

Para captar la evolución de la criminalidad es necesario que las mediciones puedan compararse. Debido a esto, es necesario tener precaución con el uso de datos cuando se han producido a través de metodologías diferentes.

Políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género

En la actualidad, la seguridad se viene orientando hacia mecanismos de intervención preventiva que actúen sobre las propias causas que generan los riesgos sociales, a

pesar de la sofisticación alcanzada en algunos países en técnicas que tratan de corregir el delito. Pero la intervención en ciertas áreas requiere planes de largo alcance, lo que implica consensos sólidos entre las fuerzas políticas y una participación informada de los y las ciudadanas, para asegurar que los cambios de administración no interfieran en la adopción de medidas como las que se emprendan para incidir en factores que propician inseguridad. En especial, es imprescindible la erradicación de pautas culturales de género arraigadas en la población y en los/as funcionarios/as responsables de hacer cumplir la ley que generan riesgos, daños y desprotección a las personas.

En el marco de profesionalización y modernización de las fuerzas policiales y los cuerpos de seguridad, incluidas las instituciones penitenciarias y los agentes de administración de justicia, uno de los desafíos es un compromiso de formación y desarrollo institucional que asegure actuaciones sensibles a la problemática de género y respetuosas de los derechos humanos. Los principales cauces de incorporación, formación y promoción, así como la normativa laboral y disciplinaria en tales cuerpos e instituciones deben incluir aspectos consistentes y coherentes con la obligación de los Estados de prohibición de discriminación y de protección con la debida diligencia los derechos de las personas, con énfasis en las razones de género.

Se debe advertir, además, que la impunidad es un factor determinante en la perpetuación de graves violaciones a los derechos humanos. Uno de los síntomas de que un sistema judicial no funciona, es el incremento delictivo e incluso la violencia generalizada. La incapacidad para responder institucionalmente ha venido suscitando expresiones de privatización de la justicia y de la seguridad en la región:

La situación planteada envía un mensaje inconfundible de injusticia que promueve la aparición de grupos insatisfechos, que buscan remediarla por sus propios medios, y lo más grave, generan mayor inseguridad y violencia puesto que también desbordan sus actuaciones. (...) También se observa que ante la falta de sanción penal, el sentimiento de victimización se acrecienta, dando como resultado, de un lado, el incremento de los servicios de seguridad privados, en diferentes niveles, pero con iguales resultados en cuanto a violencia e inseguridad, traduciéndose en el fomento de personas armadas sin el entrenamiento adecuado, ya sea el ciudadano común o los grupos contratados, y de otro, es claro que las víctimas percibirán como un derecho el sustituir al Estado en la aplicación de una 'sanción justa', y lo más grave es que envuelve a grupos familiares y sociales. Estas dos situaciones generan un círculo de violencia y contraviolencia, que incide notoriamente en la seguridad del país (Serrano, 1999:237).

Paradójicamente, a pesar de la impunidad existente en delitos como la violación sexual, en la población se tiende a exacerbar el incremento de penas, y está comprobado que la sobrepenalización no es un factor disuasivo. Aunque la justicia penal es indelegable, en algunos países de la región se han legitimado prácticas de resolución extrajudicial sobre asuntos que constituyen delitos. El tratamiento a la

violencia intrafamiliar fuera de los canales de la administración de justicia es una práctica frecuente en la región. Entre los factores que facilitan la situación están la ausencia de conciencia de que son violaciones a los derechos humanos; no hay percepción de los daños y riesgos; la congestión institucional ante la magnitud de denuncias; las necesidades de resolución son inmediatas ante los ritmos de la administración de justicia; ausencia de recursos para litigar; percepción de que es una modalidad “legal”, por temor de las denunciantes de suscitar mayor adversidad o por resignación.

Debemos enfatizar que son los Estados los responsables de garantizar los derechos y libertades fundamentales de las personas, y las autoridades deben enviar a la sociedad y a sus funcionarios un mensaje claro de compromiso de la administración pública al tema. La seguridad no es bienes y servicios en un mercado de intereses y poderes privados.

Puntos sensibles para el cambio

- Liderazgos institucionales comprometidos con valores democráticos, sensibles a la problemática de género que asumen su responsabilidad en materia de observancia de los derechos humanos reconocidos internacionalmente.
- Puesta en práctica de mecanismos de rendición de cuentas por parte de las instituciones policiales y de seguridad. Con especial atención a dispositivos internos, aplicación efectiva de control parlamentario, fortalecimiento de instituciones como la del ombudsman (o defensor del pueblo).
- Planificación intersectorial con objetivos estratégicos a largo plazo en materia de seguridad ciudadana con evaluaciones periódicas que incluyan indicadores de género. Financiamiento de tales planes y procesos que comprometan presupuesto público a fin de asegurar su puesta en práctica efectiva.
- Mecanismos que favorezcan el control democrático en el marco de medidas consistentes con el fortalecimiento de sociedad civil, asegurando una participación informada efectiva por parte de las mujeres y sus organizaciones.
- Enfrentar la impunidad efectiva de los delitos que constituyen violaciones de los derechos humanos de las mujeres.

Referencias bibliográficas

- AMNISTIA INTERNACIONAL (2001), *Cuerpos rotos, mentes destrozadas, Tortura y malos tratos a mujeres*, España, EDAI.
- AMNESTY INTERNATIONAL (2002), *Policing to protect human rights A survey of police practice in countries of the Southern African Development Community, 1997-2002*, London.
- AZAOLA, Elena (1998), "Nuevas tendencias de la criminalidad femenina", en COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS (1998), *Criminalidad y criminalización de la mujer en la Región Andina*, Caracas, PNUD, Fundación José Félix Ribas, Editorial Nueva Sociedad.
- BACKHAUS, Annette (1999), "Violencia de género: de problema privado a problema de seguridad ciudadana", en PROYECTO DE PROMOCIÓN DE POLÍTICAS DE GÉNERO/GTZ (1999), *Violencia de género y estrategias de cambio*, Managua, Proyecto de Promoción de Políticas de Género/GTZ.
- BID (1997), *El Impacto socioeconómico de la violencia doméstica contra la mujer en Chile y Nicaragua*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- BOURDIEU, Pierre (1998), *La Domination Masculine*, Paris, Collection Liber, Editions Du Seuil.
- COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS (1999), *Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, Lima, s.e.
- COORDINACIÓN REGIONAL DE ONG DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DURANTE EL PROCESO DE BEIJING+5 (2000), "Derechos humanos de las mujeres, violencia contra la mujer y paz en la región. Revisión de avances y desafíos a cinco años de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer", Lima, documento del proceso de Beijing+5.
- EIDE, Erlie (1994), *Economics of Crime. Deterrence and the Rational Offender*, Norway, University of Oslo, North-Holland, Amsterdam, The Netherlands, Elsevier Science B.V.
- DEL OLMO, Rosa (1998), "Teorías sobre la criminalidad femenina", en COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS (1998), *Criminalidad y criminalización de la mujer en la Región Andina*, Caracas, PNUD, Fundación José Félix Ribas, Editorial Nueva Sociedad.
- GARCÍA SILBERMAN, Sarah y RAMOS LIRA, Luciana (1998), *Medios de Comunicación y Violencia*, México, Instituto Mexicano de Psiquiatría y Fondo de Cultura Económica.
- GILMORE, David (1990), *Manhood in the Making. Cultural Concepts of the Masculinity*, New Haven, Yale University Press.
- GUERRERO, Rodrigo (1997), "Prevención de la Violencia a través del Control de sus Factores de Riesgo", en BID (1997), *El desafío de la violencia criminal urbana*, Rio de Janeiro, Banco Interamericano de Desarrollo.
- HEARN, Jeff (1992), *Men in the Public Eye*, London, Routledge.
- IGNATIEFF, Michael (1999), *El Honor del Guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna*, Traducción de Pepa Linares, s.l., Taurus.
- NEILD, Rachel (1999), "From National Security to Citizen Security Civil Society and the Evolution of Public Order Debates", documento elaborado para el seminario En Camino al Siglo XXI, Desafíos y Estrategias de la Comunidad Latinoamericana de Derechos Humanos, Lima, 23 y 24 de julio.
- NINO, Carlos (1989), *Ética y Derechos Humanos, Un ensayo de fundamentación*, Barcelona, Ariel Derecho.
- PARDO RUEDA, Rafael (1999), *Nueva seguridad para América Latina*, Santa Fe de Bogotá, FESCOL-Fundación Friedrich Ebert de Colombia y CEREC, Universidad Nacional de Colombia, UNIBIBLOS - Sección Imprenta.
- SAEZ BUENAVENTURA, Carme (1990), "Violencia y proceso de socialización genérica: enajenación y trasgresión, dos alternativas extremas para las mujeres", en MAQUIEIRA, Virginia y SANCHEZ, Cristina (Comp.) (1990), *Violencia y sociedad patriarcal*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.
- SERRANO, Rosso (1999), "Delincuencia común" en COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS (1999), *Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, Lima, s.e.
- TAMAYO, Giulia (2001), *Cuestión de vida. Balance regional y desafíos sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia*, Lima, CLADEM, OXFAM UK.
- TRATADO MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN CENTROAMÉRICA, información en línea, disponible en Internet en: <<http://www.oas.org/CSH/spanish/c&ttratadocentroamerica.htm>>

Perspectiva de género en la reforma penal en Centroamérica

Cecilia Sánchez
Costa Rica

La autora es consultora internacional y docente de Derecho Penal en diversas universidades de su país. Ha escrito libros y artículos sobre Derecho Penal, Criminología y Derecho Procesal Penal.

Reflexionar sobre la seguridad ciudadana en el contexto de una reforma penal que en varios países latinoamericanos, al menos en su aspecto normativo, ha adquirido un importante desarrollo, trasciende el análisis jurídico y se proyecta a los otros ámbitos del quehacer cotidiano y de la actividad estatal. Incorporar además la perspectiva de género dentro de esta reflexión, obliga a centrarse en los aspectos medulares como es la institucionalización de las políticas de género en la política estatal, de manera particular en la legislación penal, los planes de seguridad ciudadana y su obligatoria armonía con los derechos humanos de las mujeres, como componentes fundamentales del fortalecimiento democrático.

Alcances del concepto “seguridad ciudadana”

La “seguridad ciudadana” ha sido comúnmente referida de manera exclusiva a la seguridad física en las calles, seguridad en las casas, los

vehículos, necesidad de evitar la comisión de delitos contra la vida, la integridad física, la libertad y la propiedad. Es decir, se trata de la preocupación frente a determinado tipo de delitos que se enmarcan dentro de la delincuencia tradicional. Está asociada con “el miedo al crimen”, exacerbado a diario por las informaciones periodísticas de corte amarillista; la información sobre los hechos delictivos se presenta al público de manera indiscriminada, a veces repetitiva, creando una imagen de incremento descontrolado de la delincuencia, que no siempre corresponde a la realidad.

Estas posiciones impulsadas desde distintas tribunas, que se traducen en llamados a la “ley y al orden”, deben ser consideradas con prudencia, porque a menudo encubren autoritarismos demandantes de un Estado fuerte que concibe al delincuente como enemigo interno a ser aniquilado, la debilidad frente a éste, provoca también sospechas de flaquezas ante el enemigo externo (Llobet, 1997). Los llamados a la ley y al orden se identifican claramente con la doctrina de seguridad nacional de la Latinoamérica militar de la Guerra Fría, responsable, en varios países, de miles de personas muertas y desaparecidas.

La percepción de las y los ciudadanaos incide en la definición de la política criminal, ante el sentimiento de inseguridad. Según diversas encuestas de opinión, las tendencias del tipo de reacción social que se genera son alarmantes, y resulta sintomático que en los países de la región se tienda a legitimar las formas represivas frente a los delitos (Chinchilla, 1997).

De ahí la relevancia de precisar el contenido de la seguridad ciudadana en su verdadera dimensión y complejidad, y evitar así aquellas posiciones que estimulan el abandono de las garantías penales y procesales propias de un Estado de derecho, promoviendo la falsa creencia de que se debe actuar con mano dura contra el delincuente.

El sentido tradicional que se asignó al término, identificó la seguridad con la defensa nacional, en lo referido a la protección de la soberanía y la integridad territorial:

...por lo que esta visión tiende a ser Estado-céntrica y privilegia la función militar. En su interpretación más radical, esta visión ha dado lugar a excesos tales como la virtual subsunción de la nación en el Estado y el sobredimensionamiento del factor militar (Serbin, 2000:3).

El Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centro América, suscrito en San Pedro Sula, Honduras, el 15 de diciembre de 1995, incluyó entre sus considerandos una definición integral de la seguridad ciudadana entendida como la conjugación de una multiplicidad de valores, que incluyen en la agenda temas como la pobreza, los servicios sociales, la migración, la protección del medio ambiente, del patrimonio cultural, entre otros.

La seguridad de los ciudadanos y ciudadanas comprende además de la tranquilidad de no ser víctimas de hechos delictivos, la de vivir en un Estado Constitucional de Derecho, donde las políticas públicas contemplen la equidad desde la participación en los beneficios del desarrollo en materia de salud, educación, vivienda, recreación y

todos los ámbitos del bienestar social, hasta la participación en el proceso electoral, en la toma de decisiones políticas, y en las garantías procesales propias del juzgamiento en materia penal, entre otros. La ampliación del concepto llega a incorporar como elementos propios de su jurisdicción, todo aquello que pueda significar riesgo para el bienestar colectivo.

La seguridad ciudadana adquiere principal relevancia cuando se adopta un proceso penal de corte garantista, como el que se ha aprobado legislativamente en las reformas de Costa Rica, Nicaragua y Guatemala. Si las personas que son sometidas a proceso se encuentran cubiertas por las garantías del debido proceso en general, se está desarrollando una de las facetas más importantes de la seguridad ciudadana: la presunción de inocencia, el derecho de defensa, el juez natural, la prisión preventiva como medida excepcional, la división entre las tareas requeridas a cargo del Ministerio Público, con apoyo en la investigación que realizan las autoridades policiales y las tareas decisorias a cargo de los tribunales.

Cuando la víctima afectada por la realización de un hecho punible tiene acceso directo al proceso penal, puede constituirse en parte, emitir su opinión en cuanto al curso del mismo y dialogar para obtener una satisfacción sin tener que esperar el debate, se está garantizando la seguridad ciudadana. También se está garantizando la seguridad ciudadana, si la reforma penal tiene como norte el respeto de los derechos humanos, es decir, si tales derechos se consolidan en los instrumentos procesales y sustantivos, pasando de la metáfora a constituirse en elemento central y fundante del Estado y del ordenamiento democrático. Otro aspecto de la seguridad ciudadana se ve cuando las y los jueces garantes del cumplimiento efectivo de estos derechos están seguros de su independencia, y, al mismo tiempo, cuando existen suficientes garantías frente a ellas/os en las actuaciones que protagonicen. Todos estos aspectos parecen relegados de las prácticas institucionales.

Género y seguridad ciudadana

Considerando la perspectiva de género, las políticas de seguridad ciudadana deben responder a los principios de equidad, acción afirmativa e igualdad real, mediante la adopción de medidas eficaces que combatan la discriminación en la tutela de todos los derechos involucrados, lo que implica abandonar la relación tutelar del Estado hacia las mujeres, que las ubica únicamente como beneficiarias de servicios, obviando el tratamiento político que el tema amerita.

La adopción en casi todos los países del área, de los valores y principios contenidos en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará), obliga al Estado a darle plena vigencia jurídica a los principios de igualdad real y de especificidad.

La aplicación de la perspectiva de género conlleva la redistribución de los recursos destinados a la inversión social, para prestar atención a grupos específicos de

mujeres, niñas, jefas de hogar, jóvenes embarazadas, víctimas de violencia, campesinas pobres, indígenas, porque es en el ámbito de la política económica que se definen las oportunidades y la justicia distributiva.

Implica también una política general estatal que facilite el acceso de las mujeres a la toma de decisiones, y un apoyo decidido a las instituciones que protegen sus derechos, como parte de la consolidación institucional y no desde la óptica de políticas sociales de corte asistencial. La coordinación interinstitucional es otro elemento que facilita la vigencia efectiva de las políticas con consideraciones de género, se hace así indispensable realizar actividades de coordinación en diferentes ámbitos de la administración pública que van desde la educación, el crédito, hasta prevención de la violencia, y, por supuesto, administración de justicia y tratamiento de víctimas en todas las fases del proceso penal.

En el marco de un equilibrio entre la política económica y social, y para colocar la equidad social en el centro de las preocupaciones estatales, se deben reorientar todas las políticas públicas y revalorizar los principios de universalidad y solidaridad, como única forma de lograr cambios estructurales que faciliten la adopción de medidas eficaces para combatir la discriminación y darle al enfoque de género la consideración política que le corresponde como un problema de poder, y, por lo tanto, como elemento constitutivo de la equidad:

La condición de subordinación social de las mujeres no puede reducirse a un asunto meramente educativo y de crianza. O, dicho de otra manera, la educación y la crianza tienen raíces muy profundas, pues se anclan en estructuras de inequidad de género muy poderosas. Es un problema profundamente político (Carcedo, 2001:14).

Como señaló un funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo en el foro internacional “Acceso a la justicia y equidad en América Latina”, en Costa Rica a finales de 2000, el vínculo exitoso es entre democracia y desarrollo. Habrá que trabajar entonces con una noción de seguridad jurídica que comprenda los derechos políticos, económicos y sociales de la población, pues la exclusión socioeconómica y la exclusión al acceso a la justicia de grandes sectores de la población, abona a la inestabilidad socio política y la inseguridad jurídica.

Reforma procesal penal en Centroamérica

La persistencia de constantes crisis en la administración de justicia penal en América Latina, vinculada al modelo jurídico penal heredado de las metrópolis ibéricas, fue determinante en el funcionamiento práctico y cotidiano de la justicia penal en muchos países de la región. El sistema de enjuiciamiento penal basado en los principios del modelo inquisitivo, generó una justicia burocrática, rígida, secreta, lenta, ineficiente y extremadamente injusta.

La administración de justicia penal se convirtió, de esta manera, en una fuente sistemática de violación de los derechos fundamentales reconocidos en los textos

constitucionales y en los instrumentos internacionales, al mismo tiempo resultó incapaz de atender las necesidades sociales mínimas que se supone debe satisfacer, entre ellas:

a) dar respuesta a todos o gran parte de los conflictos incorporados al sistema; b) dar respuesta a todo conflicto social que presente mínimamente mayor complejidad que los casos comunes procesados por el sistema; c) dar respuesta a los delitos más graves, especialmente aquellos cometidos por funcionarios estatales en el ejercicio de su cargo; d) dar respuesta a las nuevas formas de criminalidad (económica, ecológica, informática); e) satisfacer los intereses legítimos de quien ha resultado víctima del delito y f) brindar soluciones alternativas a la sanción penal o a la pena privativa de libertad (Bovino, 1997:14).

La adopción de este modelo de enjuiciamiento facilitó, además, el desarrollo de una organización judicial verticalista, con severas repercusiones en la independencia de los jueces, complicación innecesaria de los procedimientos, entramamiento por las rígidas formalidades y muy poco compromiso de los jueces con el servicio público. Esta concepción de la organización judicial es responsable, en gran medida, de la escasa confiabilidad que se reprocha a nuestros tribunales.

La magnitud de la crisis señalada, la influencia de los procesos de cambio en algunos países de la Europa Continental (Alemania, España, Portugal, Italia), el retorno de la democracia en varios países latinoamericanos y la elaboración del Código Procesal Penal Tipo para Iberoamérica, elaborado en 1988 por un grupo de destacados procesalistas, entre otros factores, posibilitaron el nacimiento y desarrollo de un proceso de reforma estructural de la justicia penal, que se ha extendido a casi todos los países del área.

El cambio de paradigma que introduce esta reforma debemos entenderlo como el abandono de un modelo procesal y la adopción de otro cualitativamente distinto, con características comunes, entre ellas destacan: el principio acusatorio, igualdad de las partes, pasividad del juez, oralidad, publicidad, contradictorio y apreciación de la prueba conforme a reglas de criterio racional. Los aspectos mencionados, que informan el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de derecho, son inseparables, lo que evidencia la interconexión entre la forma democrática representativa de gobierno, los derechos y libertades inherentes a la persona y su garantía y el sistema de administración de justicia.

Resulta evidente, entonces, cómo la adopción de un modelo de justicia penal de corte acusatorio, garantista, es complemento ineludible y contribución vital al fortalecimiento de un Estado democrático. No es aventurado afirmar que los códigos procesales de América Latina responden a los ideales y exigencias de la democracia. En los de Guatemala, Honduras y Nicaragua, está expresado literalmente como objetivo de los nuevos procesos penales promover el Estado de derecho, las libertades individuales y el acceso a la justicia, entre otros.

La adopción formal de instrumentos de esta naturaleza es insuficiente. Para la eficacia de la reforma de la justicia penal se requiere de una consolidación institucional de todos los órganos estatales que intervienen, de la dotación de los recursos necesarios para su funcionamiento, de la coordinación interinstitucional, y, por supuesto, de un enfoque de género que evite cualquier forma de discriminación, lo que no ha sido preocupación de los modelos vigentes. A pesar de esto, ha sido trascendental la aplicación de un modelo de juzgamiento de corte acusatorio orientado por la seguridad ciudadana y la democracia:

... no se trata simplemente de reorientar el rumbo de la justicia penal, sino de provocar una reconfiguración y una reubicación institucional de la justicia penal, en el contexto de una democracia remozada y respetuosa de los principios republicanos (Binder, 1993:14).

Reforma procesal penal en Costa Rica

En Costa Rica, en 1976, entró en vigencia un Código Procesal Penal inspirado en su totalidad en el de la Provincia de Córdoba, Argentina, que trataba de superar un modelo de justicia de corte inquisitivo. Para marzo de 1996, la Asamblea Legislativa aprobó un nuevo Código Procesal Penal que entró en vigencia el 1 de enero de 1998, éste vino a fortalecer la aplicación práctica de los principios procesales del código anterior y ambos forman parte de un mismo proceso de reforma.

Se puede señalar que los cambios más radicales se adoptan en la fase de investigación, pues se elimina la instrucción formal y se atribuye al Ministerio Público la investigación de los hechos delictivos, bajo la supervisión de un juez de garantías, denominado “juez de la etapa preparatoria”. La investigación la lleva a cabo la Policía Judicial, órgano adscrito al Poder Judicial, bajo la dirección funcional del Ministerio Público.

Este aspecto de la “dirección funcional” ha sido uno de los más polémicos y ha generado dificultades de implementación, por una distorsión de su contenido que se tradujo en una incursión directa de los fiscales en la organización de los investigadores, con la consabida resistencia policial. Fue necesario realizar muchos encuentros y discusiones alrededor del tema, para encontrar una fórmula conciliatoria de no-injerencia en aspectos organizativos, pero sí de control en el desarrollo de la investigación. La actividad requirente del Ministerio Público y del querellante se controlan en un procedimiento intermedio, a cargo de un “juez de etapa intermedia”, que valora la acusación y define el rumbo del proceso.

Paralelamente se adoptan una serie de alternativas para diversificar las posibles respuestas ante el conflicto penal, y se fortalece la participación de los protagonistas del proceso en la búsqueda de una solución, a través de mecanismos como la conciliación, la reparación del daño en delitos patrimoniales cometidos sin grave violencia contra las personas, etc. El nuevo modelo potencia la intervención de la víctima, que incluso asume un papel decisivo sobre el rumbo del proceso y tiene la potestad de acusar en delitos de acción pública.

La reforma está sustentada en principios filosóficos y doctrinarios vinculados a la necesidad de humanizar y democratizar la administración de justicia penal, pretende ser un instrumento para alcanzar determinados objetivos, como contribuir en la solución de los conflictos más graves entre las y los ciudadanos, garantizando el respeto a los derechos humanos, de manera que facilite la consolidación de la paz social y el sistema democrático.

Como ya había señalado (Sánchez, 1997), desde una perspectiva de género, el Código Procesal Penal no es una obra novedosa que supere las concepciones androcéntricas que han permeado nuestra cultura jurídica, pero sí contiene algunas disposiciones aceptables como el respeto al pudor en el tema de las requisas, la recepción en privado de testimonios de mujeres o niños y niñas agredidas sexualmente, con el auxilio de familiares o peritos especializados. Para la protección de las mujeres y niñas/os agredidas/os, o de aquellas víctimas de delitos sexuales que conviven con el agresor, se cuenta con la posibilidad de que la autoridad correspondiente le ordene a éste el abandono inmediato del domicilio. También la limitación a la prisión preventiva para mujeres en avanzado estado de embarazo o con un hijo/a menor de 3 años, en los casos en que la privación de libertad ponga en peligro la vida, la salud o la integridad de la madre, el feto o el hijo/a.

Debe resaltarse que en esta materia, además de eliminar la discriminación contra la mujer en el plano de la ley formalmente promulgada, es importante que se garanticen los mecanismos para que su aplicación concreta facilite cambios en el componente político cultural¹ dirigidos a incluir la diversidad en la igualdad, y en este campo es mucho lo que falta por hacer. Aunque existen algunas respuestas estatales, inducidas por los movimientos de mujeres, que han combinado diversas iniciativas como reformas legales, servicios de atención, campañas de denuncia y sensibilización, capacitación de funcionarios, actividades necesarias y útiles, pero que requieren como complemento, por parte del Estado, la garantía de seguridad jurídica y justicia, y servicios adecuados para que las mujeres puedan abordar las dificultades y necesidades ocasionadas por la violencia de género.

Se debe insistir, además, en que el recurso al derecho penal no es el mecanismo más adecuado para resolver los problemas de la violencia contra la mujer, por la comprobada ineficacia del mismo y el incumplimiento de sus declaradas finalidades en todo sentido, y es pertinente recalcar que la capacidad del componente político cultural para resolver conflictos vinculados con la agresión, el maltrato y la discriminación hacia la mujer, no debe dejarse de lado en el análisis del fenómeno jurídico y en la búsqueda de un sistema de justicia que garantice la igualdad real.

Cabe señalar que, como en casi todos los países de la región, el nuevo código costarricense ha enfrentado algunas dificultades de implementación, asociadas con

1 Para mayor comprensión sobre la importancia de los cambios en el componente político cultural revisar ponencia de Alda Facio en este mismo volumen (Nota de las compiladoras).

carencia de recursos materiales y humanos. En el plano jurídico falta un nuevo código penal que introduzca los avances de la teoría del delito, favorezca la aplicación de penas alternas a la prisión, así como una ley de ejecución de la pena que de sentido al esfuerzo social contra el delito, propiciando la rehabilitación del delincuente.

Reforma procesal penal en Guatemala

En Guatemala se adopta en octubre de 1992, un Código Procesal Penal de corte acusatorio, en medio de una situación de alta criminalidad e impunidad. Los antecedentes principales del anteproyecto fueron el Código de la Provincia de Córdoba, Argentina, y el Código Procesal Penal Tipo para Iberoamérica.

Este nuevo modelo procesal dio un giro al sistema inquisitivo vigente en Guatemala, y entre sus innovaciones incluyó nuevas figuras en cuanto a la solución de los conflictos penales, entre ellas el criterio de oportunidad, la suspensión condicional de la persecución penal, la conversión de la acción y el procedimiento abreviado.

Una vez aprobado el nuevo instrumento, se produjeron al menos tres reformas que marcaron un lamentable retroceso al modelo inquisitivo, como salida para resolver problemas prácticos de implementación, asociados con la debilidad del ente acusador y su carencia de recursos.

El Código Procesal Penal aprobado, en su estructura, denomina a la fase inicial procedimiento preparatorio, con el calificativo de instrucción, lo que vislumbra una situación mixta en la que el juez mantiene cierto dominio en el ejercicio de la acción penal, con el señalamiento normativo de que la fase es para averiguar la verdad, cuando su sentido es reunir con objetividad elementos de prueba sobre un hecho en apariencia delictivo y tomar decisiones sobre la actuación del órgano acusador del Estado. El órgano que tiene la función de acusar está fuera del Poder Judicial, y tiene un carácter reactivo porque únicamente impulsa el proceso penal y la actividad del juez, con base en la pesquisa de la policía, sobre las que en teoría ejerce una dirección funcional, pero esta práctica no ha sido satisfactoria.

La dificultad para articular de manera adecuada la relación entre el Ministerio Público y la Policía ha sido uno de los obstáculos más serios que ha enfrentado la implementación del nuevo modelo en este país. Aunque se han hecho grandes esfuerzos de coordinación, al menos teóricamente, que han generado la aprobación reciente de un Convenio de Coordinación para la Optimización de la Investigación Criminal, suscrito por el Ministro de Gobernación y el Fiscal General.

Existen varias consideraciones de género que hacer, un estudio sobre la aplicación del criterio de oportunidad, uno de los mecanismos o salidas alternas al proceso en el nuevo modelo, a casos de violencia contra la mujer, evidencia que la política criminal que orienta este criterio no responde a la problemática de violencia de género:

... no atiende la compleja realidad de la violencia contra las mujeres, vulnera sensiblemente los derechos de las mujeres, las niñas y los niños... le permite al violador salir impune de su acto, al padre irresponsable estar tranquilo sin preocuparse de sus hijos e hijas, y a los agresores seguir "corrigiendo y educando" a sus esposas a través de los golpes (Almendárez, 2002:9).

Almendárez también señala, que haber introducido en el nuevo sistema penal guatemalteco los delitos que se cometen en contra de las mujeres en la categoría de delitos perseguibles mediante instancia particular y en la aplicación del criterio de oportunidad, es considerar que impedir el ejercicio de la libertad sexual, la autodeterminación, la dignidad humana y la integridad de las mujeres, son asuntos irrelevantes para la sociedad guatemalteca; que esa conducta constituye delitos de "poca monta", "bagatelas", de poca importancia, no producen impacto social, y el bien jurídico que protegen responde a intereses privados o particulares.

Desde esta perspectiva discriminatoria, como estos delitos no afectan a la sociedad, el Estado puede inhibirse de su facultad sancionadora y persecutoria del delito, permitiendo la composición privada y la desjudicialización. Lo que generalmente se traduce en impunidad y en revictimización, porque en la práctica la participación de las mujeres como víctimas en el proceso, no toma en cuenta la socialización para la indefensión a que han sido sometidas, y los interrogatorios y entrevistas indagatorias, son realizadas por personal que no está preparado para la consideración de las desigualdades de las partes involucradas. Estas disposiciones parten del supuesto de que el criterio de oportunidad propicia la armonía social, ignorando que en los delitos que se cometen en contra de las mujeres, por sus condiciones de género, llegar a la autocomposición tiene un resultado contrario e imposibilita el acceso de las mujeres a la justicia.

En un diagnóstico sobre el acceso de la mujer a la justicia, realizado en quince municipios de Guatemala (ASIES, 2000), se logró establecer una serie de dificultades que encuentran las mujeres para acceder verdaderamente a la justicia, en particular las pertenecientes a las distintas etnias, quienes tienen dificultades con el idioma y carecen de intérpretes, un desconocimiento absoluto de sus derechos y de las instituciones que las protegen, desconfianza en el sistema, dificultades de acceso físico a los recintos judiciales, así como condiciones educativas, laborales y económicas insuficientes.

Según las personas operadoras del sistema de justicia, la principal condición que entorpece el acceso de las mujeres es el ambiente sociocultural de subordinación, presión y control sistemático, que las limita en el conocimiento, ejercicio y goce de sus derechos humanos ciudadanos y como mujeres. También se señaló la condición laboral, pues tienen menos tiempo disponible y más tarea de dependencia cotidiana y vital. Otra condición la constituye el hecho de tener un nivel educativo menor que el de los hombres, lo que implica una desventaja informativa, conceptual y operativa sustancial para el ejercicio de sus derechos.

Por otra parte, entre las dificultades para acudir a la justicia, el estudio reflejó escasa capacidad instalada de las instituciones para facilitar el acceso, por insuficiente e

inadecuada presencia territorial, escasez de personal y poca capacitación del mismo, y por la definición de las jurisdicciones que no incluye características geográficas y composición étnico lingüística.

La pobreza también tiene un doble efecto, funciona como una barrera para denunciar y para que las mujeres continúen un proceso judicial, convirtiéndose en componente estructural de la impunidad.

De nuevo, la omisión de un enfoque de género en las políticas públicas refleja la dificultad para materializar adecuadamente todos los nobles principios que se declaran como inspiradores de los procesos de transformación de la justicia penal.

Un estudio sobre la cultura democrática de los guatemaltecos en el nuevo siglo, refleja que el sistema de justicia es aún muy frágil (ASIES, 2002). Ninguna de las instituciones que forman parte del sistema de justicia obtiene más de 43 puntos en promedio de apoyo ciudadano. Las y los guatemaltecos, especialmente quienes viven en el área metropolitana, continúan expuestos a niveles altos de delincuencia y se sienten inseguros. Estas dos variables influyen de manera negativa en los valores democráticos de los ciudadanos de esta nación, la mitad de los entrevistados considera que los derechos humanos han beneficiado a los delincuentes y un 43 por ciento acepta la idea de acciones de justicia por mano propia. Como aspecto positivo, un gran porcentaje de guatemaltecos cree que la violencia intrafamiliar es un problema muy grave en el país.

Para 2001 hubo una reducción de la confianza en los tribunales en áreas urbanas y rurales, en comparación con otros años. La creencia de que los tribunales no garantizan un juicio justo es un indicativo de desconfianza en los mismos y en la Procuraduría de Derechos Humanos, el Ministerio Público, la Policía Nacional y la Corte de Constitucionalidad.

Esta percepción sobre las instituciones de la administración de justicia y los retrocesos en materia del modelo garantista de juzgamiento, son aspectos que deben llamar a una profunda y adecuada reflexión, para conseguir la estabilidad democrática y la consolidación del Estado Constitucional de Derecho.

Reforma procesal penal en Nicaragua

El Código Procesal Penal de Nicaragua está basado en la experiencia centroamericana, y estableció un procedimiento común caracterizado por la agilidad y simplificación del procedimiento ordinario. Además de los aportes teóricos y normativos, la aplicación práctica de los nuevos códigos centroamericanos permitió evaluar los problemas de implementación y las dificultades para alcanzar los propósitos de su creación legislativa, nutriendo la reforma procesal en el país.

El modelo de marcado corte inquisitivo que caracteriza al vigente Código de Instrucción Criminal, es responsable de muchos de los problemas que se enfrentan en esta materia, particularmente en el tema de la prisión preventiva, la inobservancia de un

efectivo derecho de defensa, así como el verdadero acceso a la justicia de los y las ciudadanas nicaragüenses. La prisión provisional en el modelo es una pena anticipada, es regla no una excepción, el formalismo predomina sobre los fines del proceso, son confusos los papeles de las y los operadores del sector y se judicializan sin necesidad todos los actos del proceso.

El nuevo proceso penal nicaragüense, adopta como base el principio acusatorio, para realizar un juicio es necesario la acusación formulada por el Ministerio Público o el acusador particular. La labor investigativa es tarea de la Policía Nacional, con la asesoría jurídica del Ministerio Público, reconociendo la consolidación institucional de la entidad encargada de la investigación, aunque adecuando su labor a las finalidades del nuevo modelo de enjuiciamiento. El proceso es fundamentalmente oral, con plazos muy breves, con la posibilidad de aplicación de distintos mecanismos alternos de solución de conflictos, denominados criterios de oportunidad y con una amplia participación de la víctima.

En la prueba pericial, los peritos presentan en el debate las conclusiones especializadas de su estudio. Para evitar la excesiva participación del juez, el Ministerio Público o la Policía Nacional no deben pedir intervención judicial sólo en dos supuestos: a) prueba anticipada y b) control de garantía constitucional. Se otorga al tribunal la función principal de garante de las normas constitucionales y de expeditar el proceso penal.

El Código Procesal Penal define la posibilidad de que fiscales y policías se entrevisten con las personas sospechosas e imputadas, esto deberá hacerse con absoluto respeto de la dignidad y los derechos de éstas, el acto carece de validez procesal probatoria y cualquier clase de intimidación es delictiva. El monopolio de la acción penal se rompe al permitirse acusación del particular y establecerse la acción popular, como posibilidad de cualquier persona de denunciar la comisión de un hecho delictivo de acción pública.

Con esa base prevaleció como objetivo de este Código, la determinación de impedir la introducción de normas de carácter o inclinación inquisitiva; los registros escritos son mínimos. Las funciones del juez y del fiscal se separan completamente, de acuerdo con los roles del sistema acusatorio, en consecuencia, las diligencias propias de la investigación sirven sólo a la acusación. Al separarse las funciones de juzgar y acusar se disminuye la incidencia del juez en la investigación y se adjudica el ejercicio de la acción penal al Ministerio Público y a las víctimas.

Para evitar dotar de valor probatorio las actuaciones policiales, se decidió otorgarle carácter administrativo a la actuación de la Policía Nacional y simplificar las diligencias judiciales, manteniendo la necesaria autorización del juez para la práctica de aquellos actos que limitan derechos constitucionales. De esta forma, se evita un contradictorio anticipado, se deja de obstruir la preparación de la acción penal, se separan los actos de investigación de los medios de prueba y se posibilita la celeridad procesal.

La prisión provisional, con base en el principio de inocencia, constituye una medida cautelar, y se introduce la posibilidad de optar entre once previsiones que definieron distintos tipos de medidas cautelares. La prueba anticipada, como excepción a la oralidad e inmediatez de la prueba, se limita exclusivamente al peligro de muerte de la persona testigo o si la misma se encuentra de tránsito por el país. La declaración indagatoria desaparece y la primera comparecencia se transforma en un acto de: 1) información al acusado sobre los hechos de la imputación y de los actos de investigación que hay en su contra, 2) constatación del respeto de sus derechos constitucionales y de los que establece el Código.

El nuevo código nicaragüense agiliza la organización del juicio, mejora las condiciones para el contradictorio y aleja cualquier intromisión inquisitiva del juez, a su vez, en la prueba documental procede la lectura de la parte pertinente de un escrito, para no desvirtuar la oralidad. Los jurados se conservan para delitos graves, y el acusado puede escoger ser juzgado por un juez o un jurado. Los integrantes del tribunal no pueden ser recusados por no conocer aspectos de fondo y contra la resolución no procede recurso alguno.

El tema del derecho de la defensa material y técnica, pese a ser uno de los pilares del nuevo modelo, se enfrenta con la carencia de una defensoría pública en todo el territorio nacional, la actual cubre únicamente el departamento de Managua.

Respecto de la perspectiva de género, tampoco el Código Procesal de Nicaragua ofrece consideraciones sustantivas, lo más visible está referido a aspectos que tienen que ver con las requisas de mujeres que deberán ser practicadas por mujeres, la sustitución de la prisión preventiva por arresto domiciliario para mujeres en los últimos tres meses de embarazo y madres durante la lactancia de sus hijas o hijos hasta los seis meses posteriores al nacimiento, el derecho a amamantar a infantes en edad de lactancia, cuando sea el caso; el abandono inmediato del agresor del hogar, si se trata de violencia doméstica o intrafamiliar, o cuando la víctima conviva con el acusado en el caso de delitos sexuales. La inspección corporal como medio de prueba deberá efectuarse por persona del mismo género.

Queda pendiente la pregunta de qué implicaciones tendrá este Código en resolver los aspectos de la justicia penal relevantes para erradicar la violencia de género.

Algunas limitaciones de los procesos

Como señala Barrientos (2001) en un estudio comparativo de los modelos procesales centroamericanos, uno de los obstáculos más difíciles para la reforma procesal penal ha sido la falta de comprensión del sistema acusatorio y de sus principios, la ausencia de conocimientos modernos de derecho procesal por el aislamiento técnico y científico de la región y una formación jurídica en extremo dogmática y positivista, basada en la interpretación literal de la ley y las prácticas burocráticas. Esto provocó la adición de conceptos o disposiciones inclinadas a la escritura, a la formación de expedientes, la complejidad de formas, la limitación del ejercicio de la acción penal y la

supeditación judicial de las figuras alternas de solución de conflictos penales durante la creación de los códigos.

Como consecuencia, se ha facilitado la separación del contexto de ciertas normas del carácter y finalidad de la etapa procesal en la que están insertas, sobre todo en la fase preparatoria. En la práctica ocurre algo parecido a una instrucción sumarial, por la inclinación a valorar como definitivo lo actuado, excesiva participación del juez y la formación de expedientes que influyen indebidamente en la sentencia. En este inicio anticipado del debate, la defensa y los jueces en lugar de vigilar la legalidad de los actos de investigación y controlar el respeto de los derechos del imputado se involucran en actividades propias del ejercicio de la acción penal. Se obstruye así la recepción de información, la afectación natural de los propósitos de investigación, se alargan los plazos procesales y el anticipo desnaturalizado de planteamientos de fondo. Todo lo cual es inútil, porque es hasta cuando se da el debate que ocurre el contradictorio, donde se producen las pruebas y su valoración.

La prueba anticipada o anticipo de prueba, que es una excepción por razones de urgencia, se aplica en forma desmesurada, y se extiende a numerosas actuaciones, y con ello se altera el sentido del proceso penal acusatorio y se producen efectos indebidos al trasladar formas y discusiones propias del debate a la etapa preparatoria o intermedia. El contenido estricto y acorde a la naturaleza de esta prueba se refiere a actos definitivos que no pueden ser reproducidos o representados en el debate. La doctrina científica y la jurisprudencia la han circunscrito exclusivamente a la declaración adelantada de testigo o perito por causas que permiten considerar que les será imposible asistir al debate por enfermedad grave que amenaza su vida o porque es transiente en el país (Barrientos, 2001).

Por otra parte, es también un obstáculo en la consolidación del proceso de cambio, la falta de aprobación paralela de un código sustantivo, que como ya se señaló, introduzca los avances de la teoría del delito y de la pena, y considere que las normas jurídicas no tienen un contenido neutral, pues han sido concebidas desde la óptica de lo masculino como representativo de los intereses y preocupaciones de la sociedad.

A manera de conclusión

Algunos asuntos pendientes son la carencia en el plano formal de una ley penitenciaria que le dé sentido, al menos a la finalidad rehabilitadora del infractor, como elemento que dificulta la consolidación de la reforma penal. Es así como entre los aspectos indispensables a considerar para que las políticas de administración de justicia penal sean herramienta de fortalecimiento de la democracia, garanticen la seguridad jurídica y la eliminación de toda forma de discriminación, y aseguren la equidad social, se requiere aprobar una ley de carrera judicial que haga efectiva la independencia de los jueces, su estabilidad laboral, y una equitativa representación de género.

Es importante la dotación, por parte del Estado, de los recursos materiales y humanos necesarios para que pueda cumplirse a cabalidad con las garantías procesales, entre los que cabe destacar: la extensión o creación de oficinas encargadas de atender la defensa gratuita de las personas sometidas a proceso, las oficinas de atención a la víctima con personal especializado y recursos necesarios para una atención integral, la adopción en el campo jurídico de normas que impidan la discriminación y el aseguramiento de su vigencia efectiva, la tutela real del Estado a las mujeres, niños y niñas, víctimas de la violencia, así como la adecuación de las instituciones vigentes a estas demandas.

Es urgente la revisión del abordaje que se está brindando a las personas que viven violencia, particularmente desde las y los policías responsables de la labor de investigación, así como una coordinación interinstitucional con el órgano requirente y con el resto de organizaciones vinculadas a la materia. Debe pensarse en la coordinación de estrategias con las organizaciones no gubernamentales y fortalecer los vínculos con la comunidad, para facilitar el control en el cumplimiento de las medidas que se adopten.

Un complemento indispensable en la definición de estrategias que aseguren el fortalecimiento democrático está asociado a la inclusión de la visión de género de todas las políticas públicas, que incluyen educación y salud, entre otras. Y en materia de salud es necesario considerar la posibilidad de excluir de las conductas sancionadas penalmente el aborto terapéutico, el que se realiza cuando la vida de la mujer embarazada está en peligro.

La modernización del Estado debe superar las nociones de eficiencia y reducción del aparato estatal, para armonizarlos con los principios de equidad de género, corregir las desigualdades producidas por el mercado y no trasladar a la ciudadanía las deficiencias de la administración, como ocurre de forma cotidiana en nuestras realidades.

Otro elemento indispensable para poder consolidar los procesos de reforma, está asociado con el componente político cultural, que está permeado de una influencia inquisitiva en el plano jurídico y también patriarcal. En ese sentido, la violencia contra las mujeres se cuestiona como “violencia en general” de nuestras sociedades, como parte de la pérdida de valores éticos, de la situación económica, pero no como un problema de desigualdad de poder entre los géneros. Para consolidar la reforma en cualquier país, los tres factores clave son la consolidación jurídica, la solidez institucional de los órganos encargados de ejecutar y hacer cumplir el marco normativo, y una radical transformación cultural.

En la medida en que una reforma penal fortalezca todos estos mecanismos y convierta el respeto a los derechos humanos en el eje de su actividad, podrá contribuir de manera eficaz a la consolidación democrática. Al mismo tiempo, cuando el Estado se comprometa a levantar los obstáculos de índole económica, política y social, que dificultan los cambios, podrá garantizar seguridad jurídica y articular un proceso de transformación hacia un Estado Social de Derecho. La consolidación de los derechos

humanos de las mujeres está asociada al sentido democrático de los sistemas judiciales, políticos, electorales y de participación ciudadana, y desde la perspectiva de la reforma al sistema de administración de justicia penal, ésta debe articularse con la defensa de los derechos humanos, el respeto de la diversidad cultural y sexual, el fortalecimiento de las instituciones encargadas de aplicar y hacer cumplir la ley, la coordinación interinstitucional y la equidad en la representación.

Referencias bibliográficas

ALMENDAREZ, Graciela. et. al (2002), *Aplicación del criterio de oportunidad a casos de violencia contra la mujer*, Guatemala, Publicación del Proyecto Violencia contra la Mujer.

ASIES (2002), *La Cultura Democrática de los Guatemaltecos en el Nuevo Siglo, Quinto Estudio, Resumen ejecutivo del documento*, Guatemala, Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

BARRIENTOS, César (2001), *La reforma procesal penal: Acopio de experiencia centroamericana*, Estudio inédito, s.l.

BINDER, Alberto (1993), *Reformas procesales en América Latina. Crisis y transformación de la justicia penal en Latinoamérica*, Santiago, Editorial CPU.

BOVINO, Alberto (1997), "Proceso penal y derechos humanos: la reforma de la administración de justicia penal", en SÁNCHEZ, Cecilia (Comp.) (1997), *Sistemas penales y derechos humanos*, San José, Proyecto Mejora de la administración de justicia y su adaptación al sistema penitenciario.

CARCEDO, Ana (2001), "Violencia contra las mujeres: Un problema de poder", en CEFEMINA (2001), *Mujeres contra la violencia, una rebelión radical*, San José, CEFEMINA.

CHINCHILLA, Laura (1997), "Seguridad Ciudadana y policía en Centro América", en s.a., (s.f.) *Delito y Seguridad de los Habitantes*, México, Siglo XXI Editores.

LLOBET, Javier (1997), "Garantías procesales y seguridad ciudadana", en SÁNCHEZ, Cecilia (Comp.) (1997), *Sistemas penales y derechos humanos*, San José, Proyecto Mejora de la administración de justicia y su adaptación al sistema penitenciario.

MOLINA, Giselle y CARCEDO, Ana (2001), "Los valores constitucionales como parámetros de control", en CEFEMINA (2001), *Mujeres contra la violencia, una rebelión radical*, San José, CEFEMINA

SÁNCHEZ, Cecilia (1997), "La mujer en el proceso penal", en Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica, *Reflexiones sobre el nuevo proceso penal*, San José, s.e.

SERBIN, Andrés y FERREYRA, Diego (Comp.) (2000), *Gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana en Centroamérica: El caso de Nicaragua*, Managua, CRIES.

TRATADO MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN CENTROAMÉRICA, información en línea, disponible en Internet en: <<http://www.oas.org/CSH/spanish/c&ttratadocentroamerica.htm>>

Análisis de género de la criminalidad

Subcomisionado Augusto Cotto
El Salvador

El autor es Secretario Ejecutivo de la Dirección General de la Policía Nacional Civil de El Salvador, fue Secretario Regional de la Comisión de Jefes y Jefas de Policías de Centroamérica y el Caribe.

La violencia, como fenómeno complejo y multicausal, es parte de nuestra vida cotidiana: en la diversidad de sus expresiones nos afecta a todos y todas, y en su multicausalidad todos y todas somos partícipes.

Los actuales niveles de incidencia y formas de expresión de la violencia demandan respuestas nuevas y comprensivas; para ello es imperativo entender el fenómeno de la violencia en toda su complejidad. Es importante hacer una clara distinción entre violencia y criminalidad. Esta última, expresión específica de la violencia que está tipificada en las legislaciones penales, constituye sólo una parte del fenómeno, aunque la violencia ejercida cotidiana y mayoritariamente por los hombres contra las mujeres y los menores de edad constituye el de mayor costo e impacto sobre la vida de las personas.

Hasta ahora, la invisibilización de la desigualdad entre hombres y mujeres ha sido una limitante para que las instancias responsables de la seguridad pública y los investigadores puedan percatarse en qué medida la socialización de ambos sexos afecta la actividad delictiva de toda sociedad. Por ello, el análisis de la criminalidad desde el enfoque de género es básico para el desarrollo de las políticas públicas.

El éxito de las actuales políticas de seguridad pública enfocadas en la prevención del delito depende en gran medida de la identificación de las causas y efectos del mismo. Es de suma importancia contar con datos desagregados por sexo, así como con un manejo claro de las relaciones de poder que se ejercen en el hecho delictivo, las diferencias entre hombres y mujeres en los roles del acto violento y/o delictivo, y otros indicadores adecuados para su interpretación.

Para 1997, América Latina y el Caribe eran las regiones más violentas del mundo, si se usan como medida las tasas de homicidio; El Salvador y Guatemala tienen las tasas más elevadas en la región, con 150 asesinatos por cada 100 mil habitantes (Correa y Pena, 2002).

Según David de Ferranti (2001), en su trabajo “Crimen y violencia en América Latina”, los índices de criminalidad contra las personas y la propiedad en América Latina se encuentran entre los más altos del mundo. En muchas ciudades latinoamericanas, los índices de homicidios compiten con la tasa de bajas durante los momentos más candentes de los conflictos armados en la región en décadas anteriores, a lo que se deben sumar las víctimas que cobran el narcotráfico, la venta no regulada de alcohol, las pandillas juveniles y el crimen organizado.

El autor afirma que, en la región, alrededor de un tercio de la población vive en condiciones de pobreza y en una grave situación de descomposición social, que se expresan en conflictos políticos, terrorismo, desempleo, drogas, delincuencia, alcoholismo, grupos juveniles transgresores y violencia intrafamiliar, ejercida principalmente contra la mujer y la niñez (de Ferranti, 2001).

Análisis de la criminalidad

Como parte de las respuestas que los cuerpos de seguridad de distintos países han ido estructurando frente al fenómeno criminal, se han diseñado instrumentos de apoyo a la investigación, plasmados en lo que se ha denominado análisis de la criminalidad.

La profesionalización de las instancias públicas responsables de la prevención y persecución del delito en los Estados modernos, exige que éstas introduzcan elementos nuevos para el análisis de la criminalidad. Y es que, aunque el desarrollo de la criminología como ciencia data de muchos años, es hasta hace poco tiempo que se toman en cuenta otras perspectivas en el análisis de la violencia y de los hechos delictivos.

La criminología como ciencia auxiliar de la seguridad pública tiene como objetivo facilitar el análisis de las causas y efectos de la acción criminal, reconocer posibles

alternativas en la prevención del delito, dotar de herramientas metodológicas y teóricas a través de las cuales el analista esté en condiciones de comprender las causas y características del comportamiento de los individuos y los agrupamientos sociales.

Bajo la anterior premisa, el análisis de la criminalidad tiene como presupuesto básico contar con información estadística de la actividad delictiva en un período y espacio territorial determinados, así como con indicadores de análisis aportados por la sociología moderna que, en forma sencilla, permitan contar con el cálculo del crecimiento y de las proyecciones de la delincuencia.

A nivel general, se distinguen dos grandes categorías de análisis criminal, en primer lugar, el **estratégico**, que tiene su fuente en datos generales, y su finalidad es la de orientar las políticas policiales o judiciales, lo que implica resultados en el mediano o en el largo plazos; y el **operativo** que se fundamenta en datos concretos y tiende a la comprensión de un asunto, marcando una dirección a la investigación y extrayendo conclusiones.

Los transformaciones en las relaciones sociales, económicas y políticas del entorno actual plantean la necesidad de reelaborar los métodos de análisis. Los cambios de una producción industrial y, sobre todo de servicios, en detrimento de la producción agrícola, incrementa la dependencia del campo hacia la ciudad; los niveles de desempleo y las alternativas informales de empleo se han incrementado; la migración por razones económicas desde la región hacia los países desarrollados ha generado una fuerte descomposición comunitaria y familiar; y son elementos que deben tomarse en cuenta para la interpretación de la delincuencia.

Actualmente los instrumentos estadísticos para la obtención de información en nuestros países, contemplan el conocimiento y análisis de las diferentes formas de la criminalidad, de las estructuras de grupos delictivos organizados y sus relaciones, el estudio de casos y el análisis comparativo de éstos, de los perfiles tanto generales como específicos de las y los delincuentes violentos, y la clasificación y valoración de las fuentes de información. Sin embargo, rara vez se contempla en estos instrumentos variables relativas a la condición social, sexual, etaria, étnica y geográfica, tanto de la víctima como del victimario o victimaria.

El enfoque de género, en el estudio de la delincuencia, aporta elementos que permiten acciones encaminadas a la prevención del delito.

Debe visualizarse al hombre y a la mujer en el mundo del crimen, pues de lo contrario, no será completo el dimensionamiento de la naturaleza real de sus víctimas y los causantes de los hechos. El enfoque de género obliga a dejar atrás la visión androcéntrica para analizar el fenómeno delictivo desde la perspectiva de la persona humana, tomando en cuenta los factores biológicos y las construcciones sociales que definen al hechor o hechora del acto criminal.

Sesgos de género en el análisis criminal

Llama fuertemente la atención los niveles de cualificación y detalle a los que llegan muchos instrumentos estadísticos tanto policiales como judiciales, que, incluso, especifican, sólo por dar algunos ejemplos, modelos, años y hasta colores de automóviles robados y hurtados, y, sin embargo, no contemplan siquiera el sexo o la edad de las personas víctimas o victimarias de homicidios, violaciones, lesiones y otros delitos contra la vida.

Es claro que el derecho no regula todos los comportamientos humanos, y, además, carece de enfoque de género, por lo que a nivel judicial se imponen medidas de prevención y sanción que en muchas ocasiones no están apegadas a la justicia equitativa.

Por lo general, los órganos judiciales y de seguridad pública toman sus decisiones desde criterios estereotipados, que en los casos de violencia de género se expresan en consideraciones justificativas de la actuación del victimario, y, por otro lado, en elementos culpabilizantes en relación con la víctima. En algunos casos, ya sea de forma conciente o no, las autoridades toman una actitud solidaria con el victimario cuando se trata de un hombre que tiene como víctima a una mujer, y de manera prejuiciosa asumen que la víctima ha sido provocadora o merecedora del acto; además, que no estará dispuesta a aportar en el completamiento del curso legal del caso, y, por lo tanto, realizar el procedimiento establecido no tendrá ningún resultado.

En cuanto a la invisibilización de la mujer en el fenómeno del delito, los códigos penales no catalogan como delito muchas de las situaciones que afectan a la mujer, y cuando esto se hace, los procedimientos penales requieren en la fase probatoria trámites burocráticos, y en muchas ocasiones humillantes y revictimizantes. Esto tiene como resultado un incremento de la violencia, lo que se relaciona con la impunidad.

A todo lo anterior se debe agregar que, en múltiples ocasiones, el investigador judicial o policial tiende a jerarquizar de forma caprichosa los casos que se le presentan, considerando de forma discrecional hechos delictivos como de carácter privado, lo que provoca que muchos casos ni siquiera sean objeto de investigación.

El analista criminal tiene que contar con herramientas y metodologías científicas que le permitan explicar por qué la gran mayoría de actos delictivos son cometidos por hombres, así como las motivaciones de las personas de sexo masculino para la portación de armas de fuego, para organizar complicados procedimientos de alcance internacional en el tráfico de drogas, secuestro y blanqueo de capitales.

Género en el análisis de la criminalidad

En la persona existe una condición sexual natural e innata, y una realidad construida socialmente que determina el ser hombre o mujer. A cada una de esas realidades, la familia, la Iglesia, la escuela le han definido roles específicos y determinados. La teoría sexo-género estudia esas dimensiones de la persona, y de ella se derivan el análisis y la perspectiva de género.

En el proceso de análisis de la información, se debe entender el análisis de género como el establecimiento de mecanismos que permitan, a partir de los sistemas estadísticos desglosados por sexo y otras variables, conocer las relaciones de poder entre víctima-victimario, las motivaciones en la actuación violenta-delictiva del hombre o de la mujer victimaria, el marco de valores desde el que actúan los agentes de la justicia pública, y, derivado de esto, el acceso a la justicia que las personas autoras del hecho tienen, entre otros.

El análisis del delito desde el enfoque de género permite la elaboración de indicadores que posibiliten, entre otras cosas, valorar objetivamente el impacto diferenciado de los hechos delictivos en los hombres y mujeres; definir estrategias preventivas adecuadas y los instrumentos para su implementación; identificar los recursos necesarios para operativizarlas, y evaluar los resultados de esas estrategias.

Teniendo en cuenta los elementos del enfoque de género que se mencionan, es posible conocer más y mejor la naturaleza humana y social del criminal, sea éste hombre o mujer, así como las causas que llevan a la persona a delinquir. Esto contribuye a la eliminación de estereotipos en el análisis de la criminalidad, a una equitativa impartición de justicia y, sobre todo, a ser parte efectiva en la lucha por la creación de nuevos valores de la feminidad y la masculinidad.

La invisibilización de la mujer en los distintos aspectos del ámbito público ha incidido en que el análisis del delito termine únicamente afirmando que la violencia y la criminalidad son masculinas. Se asume, por tanto, que éstas son innatas en los hombres y se les justifica sin que se haya profundizado el análisis del fenómeno.

Desde el enfoque de género se pueden identificar diferencias entre la mujer víctima y la mujer delincuente: la primera como realidad y estereotipo común, y la segunda como una figura casi invisible hasta ahora en el análisis de la criminalidad. Normalmente, cuando se hace visible a la mujer como victimaria se le categoriza desde conceptos como pérdida de valores, maldad, histeria y/o locura.

Otro aspecto, no menos importante, abordado desde la teoría de género y vinculado al tema de la criminalidad, es el de la violencia como medio de resolver las tensiones y los conflictos, y que expresa superioridad de un sexo sobre otro, generalmente de los hombres sobre las mujeres, y afecta a toda la organización social.

La más clara expresión de ello es la violencia sexual contenida en tipos delictivos como la violación, el acoso y otras agresiones. Estos delitos siempre se han analizado de forma simplista, y se ven como acciones cuyo móvil es la satisfacción de un placer insano o enfermizo, obviando que tienen una fuerte implicación social, pues expresan el deseo de ejercer dominio mediante el uso de la fuerza. Estas conductas delictivas se consideran del ámbito privado, y, por lo tanto, el sistema judicial poco o nada debe hacer en esto.

La perspectiva de género en el fenómeno delictivo, sin embargo, no debe limitarse únicamente al aspecto penal de la violencia intrafamiliar, sino que debe profundizar

en las razones por las cuales los niveles de violencia son más elevados en los hombres que en las mujeres.

El simple análisis de la estadística criminal permite concluir que la mujer no está exenta del ejercicio de la violencia, por lo que es necesario identificar la frecuencia con que la ejerce, a quién agrede y los motivos relacionados con los episodios de violencia que puedan estar vinculados al género.

Este enfoque también contribuye a analizar otro fenómeno no menos arraigado en nuestras sociedades: el de la violencia ejercida por los padres y las madres contra los hijos e hijas. En muchas de nuestras legislaciones existe una línea divisoria muy tenue entre lo que se conoce como derecho de corrección y las conductas delictivas que supone el ejercicio de la violencia contra la niñez y la adolescencia.

El uso adecuado de la información referente al crimen, enriquecido por categorías e indicadores de género, dará como resultado la elaboración de políticas y estrategias más eficientes en la prevención del delito, un sistema sancionatorio más equitativo y mayor confianza de la ciudadanía en la gestión pública.

Retos

Es necesario caracterizar a la víctima y al victimario, para ello el primer paso es desagregar las estadísticas por sexo, además de incorporar datos acerca de la edad, origen rural o urbano, escolaridad, y relación entre víctima y victimario, entre otros. Es decir, para la construcción de indicadores de criminalidad con enfoque de género es necesario asumir y reflexionar sobre la construcción de los roles masculinos y femeninos.

El acceso a datos desagregados por género es una condición básica para poder integrar la perspectiva de género en las políticas y programas de los servicios públicos. Esto exige la sensibilización de los agentes públicos, además de la creación de herramientas que permitan usar las categorías de género.

Es deseable, también, que los sistemas de información criminal estén unificados en las distintas instituciones gubernamentales y no gubernamentales de la región que trabajen el tema.

En Latinoamérica las instancias policiales especializadas en atender delitos cometidos contra las mujeres y la familia, tales como comisarías de la mujer o departamentos de familia, han sido vitales al proveer información sobre la violencia contra las mujeres.

Pero existen todavía en nuestros países muchos retos al respecto:

1. Llevar a cabo acciones para que la amplia mayoría de las mujeres acudan a las instancias policiales cuando viven situaciones de violencia.
2. Realizar esfuerzos serios y sistemáticos para que tanto los agentes de la ley como la ciudadanía, reconozcan la calidad delictiva de la violencia que se ejerce sobre la mujer y la infancia.

3. Las estadísticas deben ser de utilidad en la formulación de políticas públicas para prevenir, combatir y sancionar la violencia contra las mujeres.
4. Deben generarse suficientes registros policiales para poder analizar la dinámica de la violencia, registrando no sólo la denuncia, sino la frecuencia con que se dan los actos de violencia.

Finalmente, el análisis de género de la criminalidad enfrenta problemas no sólo técnicos —como la indiferenciación sexual de víctimas y victimarios, y falta de indicadores de tipo sociológicos objetivos—, sino también resistencias de carácter subjetivo. Un factor que hace problemático el abordaje de la criminalidad desde la perspectiva de género es el desconocimiento y limitada aceptación, cuando no rechazo, de los postulados y la utilidad práctica de la teoría sexo-género en las instituciones, como es el caso de algunos de los cuerpos policiales de la región. Superar esto pasa por revertir el sistema de valores androcéntricos que considera la realidad de los acontecimientos desde una visión masculina.

Transversalización del enfoque de género en las instituciones policiales

Este trabajo ha pretendido argumentar la necesidad de que el enfoque de género llegue al análisis cuantitativo y cualitativo de los hechos violentos y criminales si en realidad se desea que las instituciones de nuestros Estados puedan analizar a profundidad el fenómeno del delincuente y de la víctima, pero también debe tenerse claridad de que la posibilidad de llegar a ello pasa, necesariamente, por lograr institucionalizar el enfoque de género en los entes estatales.

Esta afirmación no sólo parte de la necesidad de que las personas que integramos estas instituciones tomemos conciencia de su importancia, pues, lamentablemente, muchos estudios revelan que los índices de hechos violentos cometidos por parte de quienes integran las mismas instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, en ocasiones sobrepasa el porcentaje relativo de la incidencia reflejada en las estadísticas que manejamos.

No se pone en duda el esfuerzo que un sinnúmero de instituciones estatales latinoamericanas realizan al respecto, pero es importante mencionar el significativo interés que las instituciones policiales de Centroamérica tienen en dimensionar el impacto del delito desde el enfoque de género, y por medio de indicadores estadísticos y sociológicos comunes que lo reflejen.

En América Latina el proceso de transversalización del enfoque de género tiene dos raíces: abordajes recientes de políticas de desarrollo basadas en una visión de equidad de género, y el paso del concepto de seguridad nacional al de seguridad ciudadana como parte del proceso de democratización en la región.

Las instancias policiales especializadas para tratar con la violencia contra las mujeres han surgido en dos momentos: el primero, cuando los movimientos nacionales de mujeres presionaron por crear estas instancias como una forma de hacer que la

Policía se responsabilizara ante las mujeres, y, el segundo, cuando estas instancias fueron vistas como parte de una estrategia global de transversalización de género relacionada con las perspectivas de seguridad ciudadana y de gobernabilidad. En ello fue significativa la atinada visión de las instancias estratégicas de conducción de los cuerpos policiales.

La transversalización de género en los cuerpos de Policía de América Latina ha tenido dos enfoques: interno (la igualdad de oportunidades para las mujeres policías) y externo (seguridad ciudadana). Este último se ha vuelto el nuevo marco para la modernización y democratización de la Policía.

Lo anterior no tiene otro fin que no sea el de ser fuerzas públicas eficaces, eficientes y válidas, dado que, sin un enfoque de género el análisis criminal no está completo y, por tanto, la toma de decisiones en cuanto a la actuación policial y judicial no será la más acertada.

Sin embargo, no es posible hablar del análisis de la criminalidad con enfoque de género sin hablar de la transversalización del mismo en las instituciones policiales. En las instituciones policiales de Centroamérica, por ejemplo, el porcentaje de mujeres oscila entre el 5 y 25 por ciento. Esto sin hacer una valoración cualitativa relativa a los puestos de trabajo que ocupan al interior de la organización, tanto en jerarquía como en especialización.

Para que la transversalización de género sea exitosa es necesario que cambien la misión, la estructura, los programas y, sobre todo, la cultura institucional. No basta con nombrar a alguien un “punto focal de género” y realizar acciones aisladas sobre sensibilidad de género.

Referencias bibliográficas

CORREIA, María y PENA, Valeria (2002), *Panorama de género en América Central*, s.l., Banco Mundial.

DE FERRANTI, David (2001), *Crimen y violencia en América Latina*, s.l., Banco Mundial.

Género y seguridad democrática

Ana Isabel García y Enrique Gomáriz
Costa Rica

Ana Isabel García es Directora Ejecutiva de la Fundación Género y Sociedad, GESO. Enrique Gomáriz es consultor internacional especialista en Género y Políticas Públicas, autor y editor de diversas investigaciones y publicaciones de carácter internacional.

Relacionar de manera sinérgica las temáticas de género y seguridad presenta dificultades tanto teóricas como metodológicas. En primer lugar, porque esa relación es todavía en buena medida *terra incognita* en el ámbito de las ciencias humanas.

La responsabilidad acerca de esta laguna cognitiva procede tanto de los estudios sobre paz y seguridad como de los estudios de género. Desde los estudios sobre paz y seguridad hay coincidencia en cuanto a que ha existido una persistente ceguera frente a la dimensión de género de ese aspecto de la realidad social. Recientemente se sostiene que desde la mitad de los años ochenta ha habido algún acercamiento al papel jugado por el género en materias de las relaciones internacionales (Skjelsbaek y Smith, 2001). Se trata de un proceso incipiente, con un desarrollo muy desigual en sus diferentes núcleos temáticos.

Tomando en cuenta la reflexión sobre género de una manera amplia, la responsabilidad en cuanto al vacío de la relación entre género y seguridad es de menor grado. En efecto, si se considera como parte de los estudios de género la reflexión feminista moderna (Gomáriz, 1992), entonces se hace necesario recordar que desde hace más de cien años la teoría feminista ha trabajado el binomio paz y conflicto. No se trata de una línea de investigación constante y acumulativa, pero no hay que olvidar el legado del feminismo pacifista desarrollado en Europa desde fines del siglo XIX hasta mediados del siglo XX (Carroll, 1987).

Sin embargo, existe desigualdad entre el rápido crecimiento de la producción de conocimientos en materia de género (principalmente respecto de las mujeres) y el segmento que se ocupa de la relación entre ésta y los estudios de paz y seguridad. A pesar de la fuerte relación entre los movimientos feminista y pacifista del Hemisferio Norte, no se produjo de inmediato un conocimiento abundante, aunque sí fue un impulso para los autores que comenzaron a preocuparse por género y seguridad desde mediados de los años ochenta.

Esta reciente producción no está exenta de problemas teórico-metodológicos. Los más importantes son: a) la tendencia a introducir la temática de género como un apéndice de los estudios sobre paz y seguridad, sin lograr un verdadero cruce temático entre ambas áreas del conocimiento; y b) la dificultad en integrar los cambios paradigmáticos que se han producido tanto en el ámbito de la seguridad como en el de los estudios de género, lo que implica, con frecuencia, una asimetría en la actualización de enfoques (enfoques actualizados sobre seguridad con planteamientos de género sin actualizar, o viceversa).

Este trabajo es un avance delimitado para hacer un estado del arte sobre la relación entre género y seguridad, que tome en consideración la necesidad de evitar esos dos problemas mencionados. Se muestran los obstáculos y los avances que se dan en dos ámbitos del proceso cognitivo: a) la creación de un nuevo marco conceptual y b) el avance hacia un nuevo programa de investigación.

Nuevo marco conceptual

En este apartado se plantea el reconocimiento de las nuevas tesis que aparecen tanto en el campo de los estudios de seguridad, como en los estudios de género. De esta forma, en el ámbito de los estudios de seguridad se examina el nuevo enfoque de la Seguridad Democrática, mientras en el ámbito de los estudios de género se alude a la encrucijada reciente, de pasar de los estudios de género referidos casi exclusivamente a la población femenina, a aquellos de naturaleza inclusiva, que examinan la condición de género de las mujeres y de los hombres, así como las relaciones (de poder, cooperación, negociación, intercambio o cualquier otra naturaleza) entre los géneros.

Cambios paradigmáticos en el enfoque de género

Desde los años noventa se desarrolla una percepción de que con la llegada del nuevo siglo se establece una situación de encrucijada. Como afirman diversas autoras

(Astelarra, Bareiro, Meentzen, colectivo Sottosopra), esta encrucijada guarda relación con el cambio civilizatorio que experimenta la sociedad humana y sus primeros efectos. Un aspecto de este cambio consistió en la crisis de paradigmas cognitivos que adquirió toda su expresión desde fines de los años setenta. Los estudios de género no fueron ajenos al fenómeno de la fragmentación paradigmática. Durante los años ochenta, el primer síntoma es la aparición del feminismo de la diferencia, que provocará durante los noventa fuertes debates, aún inacabados. A ello hay que sumarle las nuevas perspectivas relacionadas con corrientes teóricas más generales: el feminismo post estructuralista, el feminismo posmoderno, el feminismo deconstructivista (en la perspectiva de Derrida, Kristeva).

Esa situación de encrucijada se refleja fuertemente en la práctica social en la que puede observarse otro elemento de cambio. Los estudios de género empiezan a tomar en cuenta el hecho que las acciones a favor de la equidad de género y el avance social en esa dirección, presentan escenarios desiguales, de hecho se aprecia un estancamiento en distintos países, muchos de ellos —principalmente en Europa— caracterizados por haber sido los más avanzados en esta materia.

Quizás el rasgo más notable de esta situación de encrucijada procede del agotamiento de la idea que movió la acción para la equidad de género durante los últimos treinta años: la promoción de las mujeres, con la idea de que al producir cambios en la población femenina, iba a suponer de manera directa alteraciones en el conjunto de la realidad social. De forma optimista se anunció que el siglo XXI sería el siglo de las mujeres. Sin embargo, la realidad social vuelve a dar síntomas de terquedad y el panorama futuro aparece mucho más complejo.

Una tesis mucho más prudente para este siglo sería que es previsible que en las próximas décadas los cambios en curso que ya protagonizan las mujeres adquieran toda su dimensión, y que el impacto de esos cambios en el conjunto de la sociedad produzca un fuerte efecto de respuesta, entre otras razones, porque la otra mitad de la población no ha experimentado un cambio paralelo y, sobre todo, porque las relaciones de género no están cambiando al mismo ritmo que suceden los cambios en la población femenina.

En este ámbito, la situación de encrucijada podría expresarse en estos términos: los cambios producidos por la promoción de las mujeres están teniendo consecuencias para el conjunto de la sociedad, en la cual se experimentan dos tendencias contrarias: a) la tendencia reactiva hacia el estancamiento o el retroceso y b) la tendencia a procesar y absorber el cambio del conjunto social (incluyendo los hombres).

De las reacciones percibidas se destacan las siguientes:

- Rechazo del compromiso feminista (por innecesario, superado).
- Tendencias retrógradas en la división del trabajo.
- Acciones institucionales y organizativas (religiosas, Promise Keepers).

- Construcción de discursos alternativos (familismo, fundamentalismo de los derechos infantiles).

Entre las principales reacciones específicas de los varones se encuentran:

- Desconocimiento y desvalorización de la temática de género.
- Organizaciones de recuperación del androcentrismo (Men's Rights, Promise Keepers).
- Evidencia (¿aumento?) de violencia doméstica

En el ámbito de los estudios de género, así como en el de la práctica para la equidad de género, se están produciendo diferentes orientaciones. La literatura de los últimos cinco años, refleja las siguientes:

La tendencia al abandono del enfoque de género: está propuesta por sectores liberales, también del movimiento de mujeres (Betty Friedan y su bestseller "Beyond Gender") y por organizaciones masculinas de recuperación del androcentrismo. Busca la superación del conflicto entre sexos, la reactivación de la familia y la defensa fundamentalista de los derechos de la niñez. Sus medios son los espacios mixtos y la organización de los hombres para evitar disfunciones masculinas.

La respuesta de la radicalidad que potencia el conflicto entre los sexos: propuesta, por separado, tanto por el feminismo radical que hace explícita o tácitamente del hombre el enemigo, como por los reductos machistas de regreso al pasado. Su objetivo es la búsqueda de la derrota valórica y política del otro sexo. Privilegia los espacios de conflicto: centralidad exclusiva de la lucha contra la violencia doméstica (en organizaciones del feminismo radical) y justificación y práctica de la violencia (sectores machistas).

El mantenimiento del enfoque de género/mujeres: es propuesto por la mayoría del movimiento de mujeres y organizaciones de hombres profeministas. Busca la promoción de la mujer hasta alcanzar un equilibrio con el hombre. Utiliza el enfoque de género, pero lo lleva a la práctica fundamentalmente con la población femenina.

La propuesta género-inclusiva (Democracia de género/engendered society): es propuesta por minorías feministas, hombres y mujeres en espacios mixtos, y el masculinismo autónomo. Busca superar el conflicto y/o el estancamiento, para reimpulsar el avance hacia la equidad de género. Utiliza el enfoque de género para mujeres y hombres, haciendo compatible la promoción de la mujer con la inclusión de los hombres.

¿Cuál de estas orientaciones permite mejor el cruce entre las temáticas de género y seguridad? Como se verá más adelante, resulta evidente que la mayoría de los trabajos realizados hasta el momento sobre género y seguridad son, en realidad, una tematización de mujeres y seguridad, hechas desde el enfoque de género. Ello deja por fuera cuestiones fundamentales referidas, por ejemplo, a la relación de lo militar y la construcción de la identidad masculina, o la identificación de las causas de la inseguridad ciudadana como algo protagonizado casi exclusivamente por hombres, y, sobre todo, la

relación entre actitudes de género de mujeres y hombres y sus preferencias por la forma de resolver conflictos. Por tanto, es la perspectiva género-inclusiva la que mejor permite el tratamiento del universo de distintos núcleos temáticos sobre paz y seguridad.

Esta perspectiva aparece en sectores del feminismo preocupados por acceder a una nueva fase, donde el desafío es proponer los cambios para toda la sociedad y para la construcción de una nueva institucionalidad política (Bareiro, 1999). Los sectores que se plantean ese gran desafío enfatizan que este planteamiento no sería posible sin haber atravesado antes esa primera fase de constitución de una plataforma de cambios desde las mujeres, por las mujeres y para las mujeres. La constitución de esta plataforma no ha significado la conclusión de la discriminación histórica de las mujeres, a pesar de ello Astelarra (1999) afirma que hoy las mujeres están en situación de poder proponerse que milenios de patriarcado comiencen su derrumbe, pero que esto será posible sólo si se producen cambios en los hombres.

Estos nuevos planteamientos se han manifestado también en las últimas conferencias internacionales sobre la materia. Dos temáticas emergentes han sido subrayadas en la Resolución de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, denominada Beijing + 5. Por un lado, el énfasis que contiene el documento acerca de los efectos contradictorios de la globalización y los más nocivos del ajuste estructural económico en los países en vías de desarrollo. Por el otro, la atención que hay que prestar a la integración de los hombres en el cambio de las relaciones de género.

Cambios paradigmáticos en materia de paz y seguridad

En el ámbito de la seguridad, el cambio paradigmático también ha sido profundo en los últimos veinte años, pasando de la doctrina de la Seguridad Nacional a la doctrina de la Seguridad Democrática. Diferentes factores han intervenido en ese cambio: desde las transformaciones en la estructura del poder mundial (la desaparición del mundo bipolar), hasta los procesos desiguales que han tenido los espacios regionales como principal escenario. En el caso del istmo centroamericano, ese cambio paradigmático ha sido impulsado por la superación de la crisis de los años ochenta y la búsqueda insistente de los actores regionales de la estabilización de sistemas democráticos en el área.

De forma esquemática, pueden mostrarse comparadamente las bases de las doctrinas de la Seguridad Nacional y de la Seguridad Democrática. Como se sabe, ambas doctrinas actúan tanto en el ámbito interno como en el externo y regional. La doctrina de la Seguridad Nacional actúa en el ámbito interno persiguiendo la destrucción del enemigo interior a costa del Estado de Derecho y, al mismo tiempo, en el ámbito internacional, se basa en la idea de la disuasión militar.

Por el contrario, la doctrina de la Seguridad Democrática persigue en el ámbito interno la seguridad de la ciudadanía en un Estado de Derecho, y en el ámbito internacional se basa en la seguridad compartida y regional.

Quizá no sea necesario abundar mucho en el significado que tenía en la doctrina de la Seguridad Nacional el enemigo interno, y cómo su eliminación conllevaba,

intencionalmente o no, la destrucción del Estado de Derecho. Por el contrario, resulta más necesario profundizar en la determinación interna de la Seguridad Democrática, como seguridad de la ciudadanía en un Estado de Derecho.

Esta nueva visión de Seguridad inicia en Centroamérica con los Acuerdos de Paz de Esquipulas II, en 1987, y se materializa en la formulación del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, suscrito en San Pedro Sula en diciembre de 1995. En dicho Tratado, el ámbito interno refiere tanto a las estructuras del Estado de Derecho como a la seguridad de las personas y sus bienes, pero sus factores fundamentales pueden ser descritos así: aumento de la ciudadanía sustantiva, fortalecimiento de las instituciones del Estado de Derecho y condiciones de buen procesamiento del conflicto social primario.

Como se aprecia, los dos primeros factores tienen que ver con la búsqueda proactiva del ejercicio de la ciudadanía y el fortalecimiento del Estado de Derecho, mientras que las condiciones del buen procesamiento del conflicto social primario, parten de la idea de que no es tanto la eliminación de ese conflicto lo que se pretende de inmediato, sino mejorar las condiciones institucionales, materiales y simbólicas en que se procesa dicho conflicto. Desde luego, para que ello sea posible, es necesario partir de un sistema político-jurídico con un mínimo de legitimidad, un buen funcionamiento técnico de las instituciones y su articulación (instituciones políticas, legislativas y penales), y algo que parece muy específico, pero que tiene una importancia creciente: el control de la corrupción.

En los ámbitos internacional y regional, puede ampliarse la comparación entre ambos conceptos de seguridad. La doctrina de la disuasión, propia de la Seguridad Nacional, se sustenta en la idea de que la seguridad de un país aumenta según su capacidad de producir inseguridad en los demás. Su implementación práctica es el incremento de las fuerzas militares, es decir, de su capacidad de amenaza armada.

Por el contrario, la Seguridad Compartida, cuyos orígenes se remontan a la propuesta de Olof Palme¹, parte del supuesto de que la seguridad de un país aumenta con el incremento de la seguridad de los demás. La base principal de su implementación práctica es la constitución de un sistema de medidas de confianza mutua. Es importante subrayar que la profundización de la Seguridad Compartida no se detiene en un clima de distensión, algo que en el istmo podría entenderse como el establecido a partir del Tratado Marco, y mucho menos en la idea de que la distensión trae implícito un proceso de desarme. Puede afirmarse que el avance de la Seguridad Compartida supone los dos aspectos: distensión y desarme.

Estos cambios conceptuales en materia de seguridad, que tienen tanta vigencia en el istmo centroamericano, son abarcados de una manera más integral desde la perspectiva género-inclusiva. Todo indica que articulando ambos avances podría evitarse el

1 Primer Ministro de Suecia en los periodos 1969-1976 y 1982-1986. Desde 1969 fue líder del Partido Social Demócrata hasta su asesinato en 1986 en Estocolmo.

riesgo de asimetría doctrinal al tratar de realizar el cruce entre los estudios de género y los estudios de paz y seguridad.

Nuevo programa de investigación

Este cruce de perspectivas conceptuales tiene consecuencias inmediatas en cuanto a la formulación de un nuevo programa de investigación. Sobre todo en términos cuantitativos, está claro que existe una correspondencia entre el mantenimiento del enfoque de género dirigido principalmente a la población femenina y el hecho de que la mayoría de los estudios sobre género y seguridad realizada hasta el momento se refieren, sobre todo, a la situación de las mujeres en los ámbitos de paz y conflicto. Una primera revisión sobre los núcleos temáticos desarrollados en esta materia, indica los siguientes:

Principales núcleos temáticos sobre género y seguridad desde la perspectiva de género/mujer

- Participación de mujeres en FF. AA. y Policía
- Mujeres y conflictos armados (actoras y víctimas)
- Mujeres y procesos de paz
- Mujeres y violencia doméstica
- Mujeres e inseguridad ciudadana
- Mujeres en los espacios de toma de decisión (Seguridad, RE)
 - A) Defensa
 - B) Sistemas de paz y seguridad
 - C) Seguridad interna y policía

Fuente: GESO/ IDCR. Proyecto sobre Género, Seguridad y Consolidación de la Paz.

Existe ya alguna producción cognitiva sobre la participación de las mujeres en las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Esta producción procede tanto de la sociología militar como de los estudios de género. Desde la sociología militar, la principal preocupación se ha referido a la utilidad y el impacto que puede tener la incorporación de las mujeres en los aparatos militares. Desde los estudios de género se ha privilegiado el estudio de las condiciones de vida de las mujeres en las Fuerzas Armadas, así como se ha discutido acerca de la conveniencia o no de su participación. Existe al respecto un debate inacabado sobre si tiene algún efecto sobre la cultura militar la presencia de las mujeres, o bien, si dicha presencia lo único que consigue es militarizar la vida de unas mujeres que se integran en el ámbito militar, bien por vocación o bien por necesidad.

En todo caso, como afirman Skjelsbaek y Smith (2001), es todavía pronto para pensar en los efectos, dado que las mujeres representan todavía sólo una proporción muy reducida del personal militar. Más de 580,000 mujeres integran las Fuerzas Armadas en 25 Estados del mundo. Tres de ellos (China, Rusia y Estados Unidos) emplean casi el 85 por ciento de las mujeres en las Fuerzas Armadas de todo el mundo, quienes conforman un poco más del 2.5 por ciento del total del personal militar mundial. En la mayoría de los países, las mujeres en el ejército son una minoría. Sólo en siete países —Australia, Canadá, China, Nueva Zelanda, Rusia, África del Sur y Estados Unidos— los datos demuestran que las mujeres conforman más del 10 por ciento del personal militar regular, aunque es muy probable que Israel, que no ofrece datos al respecto, debería ser agregado a este grupo.

En los Estados que componen el istmo centroamericano, la proporción de mujeres del total de las Fuerzas Armadas también los situaría entre el grupo en donde éstas son minoría. Una proporción más elevada podría observarse en cuanto a la participación de las mujeres en las fuerzas de seguridad, algo que ya es materia común en Centroamérica. Sin embargo, en este contexto merece destacar la situación de Nicaragua, donde las mujeres tienen mayor auto percepción de su presencia y sus funciones, y donde ha comenzado a producirse análisis sobre dicha presencia.

Ahora bien, sin lugar a dudas, la mayor producción cognitiva se ha desarrollado en torno al tema de la situación de las mujeres en los conflictos armados, tanto en términos de víctimas como de actrices directas. Existe bastante documentación acumulada por las distintas entidades de Naciones Unidas acerca de la abundante evidencia que tienen los conflictos armados en la población femenina. En sus distintas modalidades (muerte, violación, desplazamiento y refugio, etc.), las mujeres han sido víctimas de los conflictos armados desde la antigüedad hasta nuestros días. El ejemplo reciente de la guerra en Bosnia y Herzegovina muestra dramáticamente hasta qué punto la muerte y la violación de mujeres se han utilizado como herramientas bélicas.

Skjelsbaek y Smith sostienen que “en las guerras las mujeres han jugado un papel central como víctimas, mientras han tenido históricamente un papel marginal como agentes” (2001:5). De hecho, la historia de los conflictos armados destaca el papel de algunas mujeres o grupos de mujeres, sobre todo por su carácter de excepcionalidad. Todo lo cual es consecuente con las cifras que se observaron de participación de las mujeres en los frentes de combate durante el siglo XX.

En el área centroamericana, el primer estudio amplio y sistemático es “Mujeres centroamericanas ante la crisis, la guerra, y el proceso de paz” (García y Gomáriz, 1989). Sobre todo en el segundo tomo se realiza un rastreo de la participación de las mujeres centroamericanas en el conflicto tanto en su situación de víctimas como de actrices. Pero quizá lo más relevante de este trabajo es que también estudia la posición de las mujeres en el proceso de pacificación centroamericana. La principal conclusión de este estudio es que “las mujeres son reducida minoría en el protagonismo del conflicto abierto, pero mayoría en el pago de los costos y en los esfuerzos por sobrevivir

la crisis” (García y Gomáriz, 1989, Tomo II:253). Con posterioridad al conflicto, se han producido estudios sobre el papel de la mujer en la guerra, tanto en Nicaragua como en El Salvador. Cabe destacar en este sentido, el Foro Regional organizado en San Salvador sobre la participación de las mujeres en los conflictos armados en Centroamérica y Chiapas, cuyos resultados se publican en “Montañas con recuerdos de mujer” (1996), producido por la organización Las Dignas. Si bien se ha producido una apreciable cantidad de artículos en el mundo anglosajón, la mayoría nunca fue traducido al español en Centroamérica.

Otro de los aspectos de vieja tradición en la literatura feminista se refiere al papel de las mujeres en relación con los procesos de paz. Además de la vieja relación entre feminismo y pacifismo (Carroll, 1987), durante los años ochenta se produjo en el hemisferio norte un esfuerzo por establecer la relación entre mujeres y procesos de paz. Quizá la muestra más amplia al respecto es la compilación de Pearson “Women and Peace” de 1987. En castellano cabe mencionar los textos de Celia Amorós y otras autoras en la revista “Tiempo de Paz” de España. En la región centroamericana, la producción en esta materia se refiere principalmente al estudio realizado en “Mujeres centroamericanas”, y los trabajos en torno al tema de la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones, que examinaremos más adelante.

Aunque la temática de la violencia doméstica tiene su propia autonomía, se menciona aquí por su importancia en la relación entre género y violencia, algo que tiene vinculación con la seguridad. Existe ya abundante producción sobre mujeres y violencia de género tanto a nivel internacional como en Centroamérica. Quizás al respecto lo destacable sea el apareamiento de nuevos enfoques, como el de Caroline Moser, que buscan identificar la relación entre violencia doméstica y violencia social, así como los estudios que examinan la temática de la violencia doméstica en el contexto de los conflictos y los post conflictos. Algo semejante puede afirmarse en cuanto a la situación de las mujeres en los contextos de inseguridad ciudadana, si bien su reconocimiento específico es todavía más deficiente.

Otro de los aspectos que ha recibido gran atención en los estudios sobre género y seguridad es la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisión. En el ámbito internacional, una serie de autoras (Dahlerup, Mitra Chenoy, Vanaik) ha realizado recientemente estudios sobre el papel de las mujeres en los ámbitos de toma de decisiones en distintas regiones. Durante los años noventa, este tema adquirió una gran fuerza al interior de Naciones Unidas, que comenzó a desarrollar una serie de investigaciones focales en las distintas regiones de la comunidad internacional. En el caso de Centroamérica, la ONU realizó un estudio de caso sobre la participación femenina en los espacios de toma de decisión en Costa Rica, dado su liderazgo en el proceso de paz de Esquipulas II (García, 1990), posteriormente se realizó el estudio de caso en Nicaragua (García, 1995).

La progresiva atención de Naciones Unidas en esta materia fue preparando el camino para impactar el máximo organismo del sistema: el Consejo de Seguridad de la

ONU. En octubre de 2000 se aprueba la resolución 1325 en materia de género y asuntos de seguridad, en la que se plantean los distintos temas: desde la protección de los derechos humanos de las mujeres en situaciones de conflicto, hasta la necesidad de incrementar la participación de las mujeres en las misiones de pacificación, pasando por la voluntad de “incorporar la perspectiva de género en las operaciones de pacificación” (ONU, 2000).

De una forma mucho más incipiente, se ha desarrollado un avance relativo de la relación entre género y seguridad, a partir de los estudios sobre masculinidad. Así, una orientación más género-inclusiva agregaría, en principio, los siguientes núcleos temáticos:

Principales núcleos temáticos sobre género y seguridad desde la perspectiva de género/inclusiva

Cultura militar e identidad de género masculina

Masculinidad y conflictos armados (guerra y posguerra)

Masculinidad y violencia (general y de género)

Hombres e inseguridad ciudadana

Actitudes de género y preferencias de resolución de conflictos

Fuente: GESO/ IDCR. Proyecto sobre Género, Seguridad y Consolidación de la Paz.

Se realiza a continuación una primera conclusión, muy preliminar, de la revisión que se ha efectuado hasta el momento, la cual muestra el balance en términos de desarrollo cognitivo para el conjunto de los diferentes núcleos temáticos:

Conocimiento acumulado sobre género y seguridad por tema y ámbito de producción, 2001

Tema	Internacional	Regional (CA)
Participación de mujeres en FF. AA. y Policía	D	I
Mujeres y conflictos armados (actoras y víctimas)	D	I / D
Mujeres y procesos de paz	D	I
Mujeres y violencia doméstica	D	D
Mujeres e inseguridad ciudadana	I	I
Mujeres en los espacios de toma de decisión (Seguridad, RE)	D	I
Cultura militar e identidad de género masculina	I	
Masculinidad y conflictos armados (guerra y posguerra)	I	
Masculinidad y violencia (general y de género)	D	I
Hombres e inseguridad ciudadana	I	
Actitudes de género y preferencias de resolución de conflictos	I	

Fuente: GESO/ IDCR. Proyecto sobre Género, Seguridad y Consolidación de la Paz.
Nota: Casillero vacío significa ausencia, I proceso iniciándose, D proceso desarrollado.

La primera observación que se desprende del cuadro anterior es que tanto en el ámbito internacional como en el específicamente regional, el avance mayor de los estudios de género y seguridad se refiere a la población femenina. Existe una diferencia entre el desarrollo que esta temática experimenta en países del Norte, y la del istmo centroamericano que todavía está iniciándose, si bien algunos temas (violencia doméstica) ya tienen bastante desarrollo y algunos otros, como mujeres y conflictos armados, están en una situación intermedia.

Cuando el enfoque de género se dirige hacia los hombres en el espacio de paz y seguridad, la situación es bastante más precaria y la diferencia entre la producción a nivel internacional y regional es mucho más marcada. En efecto, aunque no pueda afirmarse que tengan ya un gran desarrollo, existe bastante producción sobre la relación entre la identidad de género masculina y el ámbito militar, incluyendo el conflicto armado. Quizás sean Estados Unidos y Alemania los países de mayor producción al respecto. En Estados Unidos este tema ha estado referido tanto a la Guerra Civil como

a la Segunda Guerra Mundial, mientras en Alemania se ha privilegiado la relación entre masculinidad, militarismo, las grandes guerras del siglo XX y el fenómeno del nazismo.

No obstante, el núcleo temático de mayor producción a nivel internacional se refiere a varones y violencia, tanto general como de género.

Esta situación contrasta radicalmente con la exigua producción que el istmo centroamericano posee al respecto. Sólo la temática acerca de la masculinidad y violencia tiene algún desarrollo, aunque sea todavía muy incipiente. Es grave la inexistencia de estudios que aborden la identidad de género masculina en el ámbito militar, especialmente si se tiene en cuenta la realidad social en el istmo: una región donde el conflicto armado está todavía tan cercano y en la que, todavía en muchos países, la relación con lo militar marca la vida de los jóvenes en distintos campos, incluyendo el simbólico (como rito de iniciación). Nos parece una evidencia que una perspectiva de género inclusiva resulte especialmente apropiada en una región como Centroamérica.

Pistas de aproximación

Este trabajo acerca del estado del arte apunta a un objetivo posterior: tratar de establecer un verdadero enfoque articulador entre género y seguridad, que no sea producto de dos vías paralelas (mujeres y seguridad-hombres y seguridad), sino un enfoque género-inclusivo que permita un auténtico cruce temático entre ambos conceptos. Dicho de otra forma, se trata de tener un enfoque de género en relación con los ámbitos de seguridad que abarque tanto a la población femenina como a la masculina, identificando —cuando sea necesario— por qué una determinada temática tiene un mayor protagonismo de uno u otro sexo. Pueden ponerse al respecto algunos ejemplos que ilustren esta perspectiva.

En cuanto a la dimensión de género del conflicto primario, puede hablarse de dos aspectos principales: la cultura y práctica de la violencia, así como la problemática de la inseguridad ciudadana. Es un hecho estadístico y no estadístico que los hombres protagonizan abrumadoramente este espacio; por ello, lo apropiado sería, por ejemplo, relacionar el protagonismo masculino en la delincuencia y la inseguridad ciudadana, con el ejercicio de la masculinidad predominante y su crisis actual. Al analizar cómo sufre la población esta inseguridad ciudadana, habría que tener una mirada que enfocara hacia ambos sexos.

Una mirada de género hacia mujeres y hombres en relación con los conflictos armados permite identificar la relación entre actitudes de género y preferencias de resolución de conflictos, sin caer en esencialismos improductivos. Existe al respecto una discusión inacabada en torno a la idea de que las mujeres por naturaleza eligen la resolución pacífica de los conflictos, mientras los hombres eligen el camino contrario. Esa idea se ha basado en la evidencia empírica de que históricamente han sido los hombres los que han protagonizado las guerras. Skjelsbaek y Smith (2001), dirigen sus contribuciones a cuestionar esta perspectiva esencialista.

Especialmente la autora Inger Skjelsbaek refiere a distintos análisis realizados sobre la guerra en la antigua Yugoslavia, donde se muestra que el racismo y la preferencia por la solución violenta del conflicto no es menor en mujeres que en hombres. De hecho, en distintos conflictos ha podido observarse “que las madres frecuentemente impulsan a sus hijos y esposos a participar en la guerra, y, de hecho, muchas mujeres se decepcionan e incluso se avergüenzan cuando sus hombres no pelean” (2001:62). Skjelsbaek cita la tesis de Sara Ruddick (1989) en su trabajo sobre maternidad y conflicto, que sostiene que en cualquier lugar que los hombres luchen, las madres los apoyan.

Es decir, un análisis de género de las preferencias concretas de mujeres y hombres por un determinado tipo de resolución de conflictos (sobre todo en una situación de conflicto), permitiría distinguir esas preferencias del protagonismo que luego tienen los hombres en el conflicto mismo. Más aún, permitiría identificar qué actitudes de género, tanto en mujeres como en hombres, son potencialmente favorables a la resolución pacífica de los conflictos.

Referencias bibliográficas

- ASTELARRA, Judith (1999), "Autonomía y espacios de actuación conjunta", en GOMÁRIZ y MEENTZEN (Ed.), (2000), *Democracia de Género. Una Propuesta para Mujeres y Hombres del Siglo XXI*, San José, Fundación Género y Sociedad (GESO) y Fundación Heinrich Böll (FHB).
- BARREIRO, Line (1999), "Cambios para el conjunto de la sociedad", en GOMÁRIZ y MEENTZEN (Ed.), (2000), *Democracia de Género. Una Propuesta para Mujeres y Hombres del Siglo XXI*, San José, Fundación Género y Sociedad (GESO) y Fundación Heinrich Böll (FHB).
- CARROLL, Berenice (1987), "Feminism and Pacifism: Historical and Theoretical Connections", en ROACH, Pearson, (1987) *Women and Peace*, Londres, Croom Helm.
- DAHLERUP, Drude (2001), "Women in Political Decisionmaking: From Critical Mass to Critical Acts in Scandinavia", en SKJELSBÆK y SMITH (Ed.) (2001), *Gender, Peace & Conflict*, Londres, International Peace Research Institute PRIO, SAGE.
- DE PAUW, Linda Grant (1998), *Battle Cries and Lullabies. Women in War from Prehistory to the Present*, Oklahoma, University of Oklahoma Press.
- GARCÍA, Ana Isabel y GOMÁRIZ, Enrique (1990), *Mujeres centroamericanas ante la crisis, la guerra y el proceso de paz. Tomo II. Efectos del conflicto*, San José, FLACSO/CSUCA/UPAZ.
- GARCÍA, Ana Isabel, GOMÁRIZ, Enrique, HIDALGO, Ana Lorena, RAMELLINI, Teresita, BARAHONA, Manuel (2000), *Sistemas públicos contra la violencia doméstica en América Latina. Un estudio regional comparado*, San José, Fundación Género y Sociedad (GESO) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- GARCÍA, Ana Isabel (1995), Participación femenina en procesos de Toma de decisión sobre paz y seguridad. Nicaragua: 1986-1990, tesis de posgrado en Sociología, Universidad de Costa Rica.
- (1990), *Participación femenina en procesos de toma de decisión sobre paz y desarme (seguridad) a niveles nacional, regional y mundial. Estudio de caso sobre Costa Rica*, San José, División para el Adelanto de la Mujer, ONU.
- GIERYCZ, Dorota (2001), "Women, Peace and the United Nations: Beyond Beijing", en SKJELSBÆK y SMITH (Ed.) (2001), *Gender, Peace & Conflict*, Londres, International Peace Research Institute PRIO, SAGE.
- GOMÁRIZ, Enrique y MEENTZEN, Angela (Ed.), (2000), *Democracia de género. Una propuesta para mujeres y hombres del siglo XXI*, San José, Fundación Género y Sociedad (GESO) y Fundación Heinrich Böll (FHB).
- GOMARIZ, Enrique, (2000), *Género y desastres. Introducción conceptual y criterios operativos. La crisis del huracán Mitch en Centroamérica*, San José, Fundación Género y Sociedad (GESO) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- (1997), *Introducción a los estudios sobre masculinidad*, San José, FLACSO/Centro Mujer y Familia.
- (1992), "Los estudios de género y sus fuentes epistemológicas: periodización y perspectivas", en RODRIGUEZ, Regina, (Ed.) (1992), *Fin de Siglo, Género y Cambio Civilizatorio*, Santiago, Isis Internacional.

- (1991), "Seguridad regional: Doctrina estratégica y políticas de seguridad en América Latina", en KRUIJT, Dirk y TORRES-RIVAS, Edelberto (Coord.) (1991), *América Latina: militares y sociedad. Volumen 2*, San José, FLACSO.
- (1988a), "Las medidas de confianza en el contexto de los sistemas de seguridad", en s.a., s.f., *Limitación de armamentos y confianza mutua en América Latina. Estudio estratégico de América Latina*, Santiago, Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme (CLADDE) y Programa de Estudios Conjuntos de Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), CESOC.
- (1988b), *Balance de una esperanza. Equipulas II: Un año después*, San José, FLACSO/CSUCA/UPAZ.
- HUNTER, Anne E. (Ed) (1991), *Genes and Gender IV: on peace, war, and gender: a challenge to genetic explanations*, Nueva York, The Feminist Press at the City University of New York.
- LAS DIGNAS (1996), *Montañas con recuerdos de mujer. Una mirada feminista a la participación de las mujeres en los conflictos armados en Centroamérica y Chiapas, Memorias del Foro Regional*, San Salvador, Las Dignas.
- LOLI, Silvia (2001), "Dando una mirada a la región: Género y seguridad ciudadana", Lima, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, información on line, disponible en Internet: <<http://www.rcp.net.pe/FLORA>>
- MITRA CHENOY, Anuradha y VANAİK, Achin (2001), "Promoting Peace, Security and Conflict Resolution: Gender Balance in Decisionmaking", en SKJELSBÆK Y SMITH (Ed.) (2001), *Gender, Peace & Conflict*, Londres, International Peace Research Institute PRIO, SAGE.
- NIKOLIC-RISTANOVIC, Vesna (1995), *Women, Violence and War. Wartime, Victimization of Refugees in the Balkans*, Budapest, CEU PRESS.
- ONU (2000), *Resolución 1325 del Consejo de Seguridad acerca de la mujer, la paz y la seguridad*, Doc. S/RES/1325, información en línea, disponible en Internet en: <<http://www.un.org/spanish/docs/sc00/scr100.htm>>
- (1995), "Declaración de Beijing y Plataforma de Acción", en ONU (1995), *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Beijing, Doc. A/CONF.177/20.
- OROZCO, Manuel (1999), "War and Reconstruction in Nicaragua: the Structural Effects on Women", documento presentado en la reunión de la International Studies Association-Midwest, Des Moines, Iowa.
- PEARSON, Roach (Ed.) (1987), *Women and Peace*, Londres, Croom Helm.
- REARDON, Betty A. (1996), *Sexism and the War System*, Nueva York, Syracuse University Press.
- RUDDICK, Sara (1989), *Maternal Thinking: Toward a Politics of Peace*, Boston, MA: Beacon Press.
- SKJELSBÆK, Inger y SMITH, Dan (Ed.), (2001), *Gender, Peace & Conflict*, Londres, International Peace Research Institute PRIO, SAGE.
- TWARIRAMARIYA, Clotilde y TURSHEN, Meredith (Ed.) (1988), *What Women Do in Wartime. Gender and Conflict in Africa*, Londres, Zed Books.

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y EQUIDAD DE GÉNERO

Con los lentes del género se ve otro derecho

Alda Facio
Costa Rica

Es Directora del Programa Mujer, Justicia y Género del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito, ILANUD, con sede en Costa Rica.

La teoría de género nos ha enseñado que no se puede comprender ningún fenómeno social sin analizarlo desde la perspectiva de género, lo que generalmente implica reconceptualizar aquello que se está investigando. En este caso, revisaremos la definición que conocemos de derecho, ampliando la visión hasta incluir aquellos elementos que determinan cuándo, cómo y quién accede a la administración de justicia. También redefiniremos la justicia que el derecho debe buscar.

Considero que el derecho está compuesto por las normas formalmente promulgadas (que he llamado el componente formal normativo del derecho); por las surgidas del proceso de selección, interpretación y aplicación de las leyes (componente estructural o derecho judicial); y por las reglas informales que determinan quién, cuándo y

cómo se tiene acceso a la justicia y qué derechos tiene cada persona (componente político cultural).

Entendido así el sistema legal o derecho de un determinado país o comunidad, las feministas hemos concluido que tanto el derecho en sentido estricto como el derecho en sentido amplio, son fenómenos que excluyen las necesidades de las mujeres tanto de su práctica como de su teoría.

Lo que entendemos por “justicia jurisdiccional” y “acceso a la justicia”

Ahora reconceptualizaremos lo que antes llamé componente estructural y componente político cultural.

Justicia jurisdiccional o derecho judicial

Desde la Conferencia Mundial en Viena, en 1993, el acceso a la justicia se ha analizando desde la óptica de los derechos humanos que incluye, entre otros, el principio de que todo derecho fundamental debe interpretarse en forma progresiva. Así pues, el derecho humano establecido en el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, ya no se puede considerar como el simple deber del Estado de proveer en abstracto un recurso ante los tribunales, sino de proveerlo en la práctica:

ARTICULO 8: Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley (Naciones Unidas, 1979: 64).

Aun cuando se analiza desde una perspectiva androcéntrica¹ y no de género, el acceso a la justicia ya no puede ser entendido como una declaración de la posibilidad que tiene toda persona de acudir al sistema previsto para la resolución de conflictos según el ordenamiento jurídico de cada país.

El acceso a la justicia se entiende ahora como un derecho humano fundamental, lo que implica que el Estado debe proveer un servicio público y, además, garantizar que se ejerza ese derecho. El Estado tiene que asegurar ese derecho a todos los habitantes de su territorio sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición, como dice el Artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Aun sin entender el acceso a la justicia desde una perspectiva de género, se puede concluir que este derecho humano debe ser garantizado a todas y todos por igual, por ser precisamente un derecho humano. Si sumamos el derecho a no ser discriminada en razón de nuestro sexo y gozar del acceso a la justicia en igualdad, según lo establece la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación

¹ Punto de vista desde el cual el hombre y el género masculino son el modelo de todo pensamiento y comportamiento humano.

contra la Mujer (CEDAW), el Estado debe dejar de hacer y no permitir todo aquello que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el ejercicio del derecho humano al acceso a la justicia de las mujeres (CEDAW, 1981).

El artículo 2 de la Convención contempla, a su vez, el deber del Estado de adoptar todas las medidas adecuadas, incluso modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer (CEDAW, 1981). Es decir, el Estado está obligado a eliminar las barreras físicas, económicas, culturales, lingüísticas, y de cualquier otra índole que obstaculizan o impiden el acceso a la justicia de las mujeres en un plano de igualdad con los hombres.

Por otro lado, la Recomendación General No. 23 del Comité de la CEDAW, dice que este servicio público debe ser brindado por hombres y mujeres, y el Estado debe velar porque no haya discriminación contra sus funcionarias o a la hora de integrar esos servicios. En el artículo 7 de la Convención se compromete a los Estados Partes a tomar las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública, y a velar por la igualdad de condiciones con el hombre. La obligación especificada en ese artículo abarca todas las esferas de la vida pública y política, entendiéndola como un concepto amplio que abarca el ejercicio del poder político, en particular el de los poderes legislativo, judicial y ejecutivo (Division for the Advancement of Women, 2002).

En resumen, el Estado no sólo tiene la obligación de garantizar que el acceso a la justicia lo puedan gozar por igual hombres y mujeres, sino que debe velar porque las mujeres tengamos igual acceso a ejercer los más altos niveles de la judicatura y a no sufrir discriminación en el desempeño de nuestras funciones.

Ahora bien, ¿qué aporta la teoría de género que no aporta la de los derechos humanos? Nos enseña que las mujeres no somos un sector de la población como lo pueden ser los indígenas, o las personas de la tercera edad, por ejemplo, sino que estamos en todos o casi todos los sectores; por lo tanto, la implementación de una estrategia o política dirigida a mejorar el acceso de las mujeres a la justicia, siempre va a resultar insuficiente si son vistas como un grupo homogéneo. Más aún, cuando el análisis de la situación de las mujeres se hizo por un lado, y el de la problemática de los otros sectores, por otro, como si no se dieran relaciones de poder entre hombres y mujeres, o no pesara la construcción de la identidad de género ni les afectarían las estructuras de género.

Incluir en un diagnóstico o en una política un apartado sobre las mujeres es un avance, pero no necesariamente indica que se hizo con perspectiva de género, por lo que tampoco se puede esperar una política efectiva. Un análisis con perspectiva de género requiere que se parta de que toda acción humana impacta a hombres y mujeres de manera particular, debido a la forma como se construyen los géneros. Este análisis debe hacerse necesariamente al estudiar cualquier fenómeno o grupo social, aunque en él no hubiera mujeres.

También es necesario decir que la perspectiva de género no está sesgada hacia el género femenino, porque es la otra cara de la visión androcéntrica y sería, por ende, una perspectiva gynecéntrica². Pero como por siglos hemos visto el mundo desde la visión de los hombres, hemos llegado a creer que ésta es una “no perspectiva” o el punto de vista neutral y objetivo. Por eso muchas personas, tanto hombres como mujeres, se sienten incómodas cuando se les dice que deben analizar los hechos desde una perspectiva de género, porque realmente piensan y sienten que la forma como han analizado los hechos es objetiva o “sin ninguna perspectiva”. De hecho, cuando no se ha realizado un diagnóstico de género de cualquier situación humana, lo que se ha hecho es un diagnóstico androcéntrico. Es decir, uno que no nos muestra toda la realidad y que, además, está sesgado hacia los hombres.

Tampoco se hace un análisis con perspectiva de género cuando en un estudio se incluye por un lado, la problemática de las mujeres en relación con el acceso a la justicia, y por el otro, los factores económicos, geográficos o conceptuales que inciden en el pleno ejercicio de este derecho. La perspectiva de género nos debe permitir entender cómo las relaciones de poder entre hombres y mujeres afectan ese ejercicio. Un estudio con perspectiva de género del acceso de las personas a la justicia debe tomar en cuenta cómo los factores económicos, geográficos, simbólicos, afectan a mujeres y hombres de cada sector, y no hacer un análisis del “sector” mujer, por un lado, y, por el otro, cómo esos factores afectan a los sectores pobres o indígenas, como si en ellos no hubiera enormes diferencias de poder entre mujeres y hombres.

No quiero decir que no existe un grupo humano que se puede denominar “de mujeres”, es decir, que tiene su identidad, sus particulares problemas y sus necesarias estrategias de sobrevivencia. Pero si hablamos de mujeres, sólo lo podemos hacer en contraposición al grupo humano de “los hombres”, no con el sector pobre, indígena o negro. En todos los sectores hay hombres y mujeres, entonces es obvio que hay mujeres indígenas, negras, con discapacidad, lesbianas, migrantes, desplazadas, enfermas. Si queremos saber cómo es la realidad de cada sector, tenemos que hacer un análisis de género de cada uno, y analizar las relaciones de poder que se dan entre sectores, pero también intra sectores.

Veamos un ejemplo para aclarar este concepto:

Tomemos el factor económico. Un análisis sin perspectiva de género nos llevaría a decir, como en realidad se dice, que las personas pobres tienen menos acceso a la justicia que aquellas con mayor poder adquisitivo porque no pueden afrontar los gastos de abogados/as, timbres, fotocopias, transporte. También se dice que las mujeres de clase alta generalmente tienen más poder económico que los hombres pobres, y por ello se concluye que las personas pobres de ambos sexos tienen menos acceso a la justicia que las personas ricas de ambos sexos. Sin embargo, muchas veces, las mujeres de las clases más adineradas no tienen acceso a recursos económicos inde-

2 Punto de vista desde el cual la mujer y el género femenino son el modelo de todo pensamiento y comportamiento humano.

pendientes de los de sus padres o esposos, por lo tanto, no pueden entablar un juicio, sobre todo, si es contra ellos, porque no pueden pagar un abogado sin el consentimiento de sus maridos o padres, recursos a los cuales tal vez sí podría tener una mujer con menos dinero pero con más independencia.

Es más, muchas veces hasta el hombre más pobre tiene más acceso a la justicia que algunas mujeres adineradas, porque puede buscar ayuda legal gratuita contra su empleador/a, sus colegas, su víctima o contra cualquier persona que haya violado sus derechos. Existen casos documentados de mujeres muy adineradas que no han podido salir de un matrimonio violento porque no logran quién las represente en juicio, o porque saben que sus maridos tendrán asesoría legal de más calidad y temen perderlo todo, incluyendo a sus hijos.

Aun las mujeres de clase alta tienen menos poder simbólico que los hombres pobres, y por supuesto, menos poder económico y de todo tipo que los hombres de su misma clase. Sin la perspectiva de género, no hay un diagnóstico real de la incidencia del factor económico en el acceso a la justicia. Un análisis simple como el que dice que las clases adineradas tienen más acceso a la justicia, conduce a la implementación de políticas equivocadas tanto para hombres como para mujeres.

Reglas informales o componente político cultural

Otro aporte de la perspectiva de género es el que nos hace preguntarnos qué efectos tiene en el contenido de la justicia que se imparte, el hecho de que los hombres tengan más acceso a ella que las mujeres. Hay una gama de violaciones a los derechos humanos de las mujeres y de otros tipos que jamás han sido el tema de una demanda o juicio, por lo que no podemos saber qué contenido real tienen esos derechos. Además, la percepción que la gente tiene de algunos delitos es equivocada, debido, precisamente, a que no se denuncian. Podríamos pensar que esto debe tener algún efecto en los delitos que cometen los hombres y también en las políticas que se implementan, ya que responden a diagnósticos equivocados.

Por eso es tan importante que las políticas de los poderes judiciales para mejorar el acceso a la justicia de toda la población, tengan perspectiva de género y respondan a diagnósticos elaborados con esta perspectiva.

Si el acceso a la justicia es un servicio público que debe brindar el Estado a través de su Poder Judicial, principalmente, este servicio debe ser adaptable a los cambios que se producen en la sociedad. Pero sin un diagnóstico de esa realidad desde la perspectiva de género, no se podrán detectar todos los cambios que se han producido, por lo tanto, el servicio será defectuoso.

Por ejemplo, en algunos países se han iniciado estrategias para incorporar a la sociedad civil en las reformas del sistema judicial y detectar así sus necesidades y los cambios que se hayan producido. Para lograrlo, altos funcionarios de los poderes judiciales se desplazan por todo el país para dialogar con los habitantes de las comunidades. Si no toman en cuenta las estructuras de género propias de cada comunidad,

regresarán con una idea parcial o hasta falsa de la realidad y, por lo tanto, se implementarán reformas que no surgen de las necesidades reales de la población.

Es muy posible que ni las mismas mujeres que padecen cotidianamente la violencia intrafamiliar, incluido el horripilante crimen del abuso sexual incestuoso, hablen de estos crímenes con altos funcionarios de la Corte. ¿Por qué? Porque muchas de las violaciones a los derechos de las mujeres suceden en la esfera privada, y todas sabemos que “los trapos sucios se lavan en casa”. También porque aún las víctimas de estos crímenes los ven menos graves frente a la violencia delincuencia o la inseguridad ciudadana, ya que esos son los valores que todas las sociedades patriarcales le otorgan a unos y otros delitos. Y las mujeres compartimos esos valores.

Algunos dicen que no hablar de la violencia intrafamiliar o la sexual, por ejemplo, no es tan grave, si al menos se consigue hablar de la violencia o la injusticia que preocupa a todos. Argumentan que la violencia intrafamiliar es un problema de un sector específico, mientras que la violencia callejera es un problema de toda la sociedad. No ven que la violencia intrafamiliar es a la vez causa y efecto de la descomposición social. La falta de credibilidad de la población en la administración de justicia, que redunde en menos democracia y menos desarrollo, también se incrementa cuando el poder que debe impartir justicia se hace el ciego ante un tipo de violencia mientras castiga a otro.

Como la mayoría de los análisis de la realidad se hacen sin perspectiva de género, esto no debería ser increíble, sino todo lo contrario, lo más lógico. Si una persona se explica el mundo desde un punto de vista androcéntrico o hasta gynecéntrico, no va a ver la realidad, y, por lo tanto, no va a ver las conexiones que hay entre todas las cosas.

Para saber qué preocupa a las personas de una comunidad en relación con la justicia y tener un diagnóstico acertado, las preguntas deben hacerse tomando en cuenta la realidad de las estructuras de género. Algunas de esas estructuras son la división artificial entre lo público y lo privado, la división sexual del trabajo, la dicotomización del pensamiento y la jerarquización de los valores, entre otras, y han sido construidas de manera que favorecen a los hombres. Los hombres, por ejemplo, se desarrollan sobre todo en la esfera pública, que es más valorada y protegida que la privada, y que a su vez se entiende como una esfera totalmente distinta a esta última. Cuando no usamos la perspectiva de género, no vemos esas estructuras y pensamos que es normal que existan dos esferas sexualizadas, dicotómicas y jerarquizadas. Nos parece correcto o normal que el derecho regule, por ejemplo, el trabajo que se realiza en la esfera pública, pero no el que se realiza en la esfera privada sin remuneración.

Es importante entender que no sirve mejorar el acceso a la justicia si la justicia que se imparte es sesgada a favor de los hombres. Es obvio que el contenido que el derecho tiene responde en gran parte al que se va creando en los tribunales, ya que es en ellos donde los y las ciudadanas pueden constatar si sus derechos realmente se respetan. Un acceso sesgado hacia los hombres produce un derecho androcéntrico,

pero un derecho androcéntrico es una barrera más que impide a las mujeres un acceso igualitario a la justicia

Los conceptos de derecho judicial y reglas informales han sido el resultado de procesos que no necesariamente se conocían en América Latina, donde hasta hace poco se creía que las normas jurídicas eran sólo las que emanaban del Poder Legislativo o, en su caso, del Poder Ejecutivo. No se veían como normas jurídicas la interpretación y aplicación concreta que hacía el Poder Judicial de esas normas jurídicas. Esto nos demuestra lo importante que es poder definir un fenómeno: si el derecho no incluía el derecho judicial, no podíamos enmendarlo, porque las decisiones judiciales se entendían como actos individuales; así, si no se lograba justicia, no era por una falla del sistema, sino por un error humano. Afortunadamente, cada vez más se está aceptando que existe un derecho judicial, que tiene sus reglas, que debería tender a la objetividad, y que al igual que el derecho legislado debe enmarcarse en la ética de los derechos humanos desde una perspectiva de género.

Críticas feministas al derecho

Quisiera ahora tratar de sintetizar las críticas que desde el feminismo se le han hecho al derecho. Estoy convencida de que a partir de ellas será menos difícil proponer un derecho más humano que realmente sirva para la convivencia pacífica, en vez de ser un instrumento para la explotación de la mayoría de las personas por un grupo poderoso.

1. El derecho es justo, sólo necesita más mujeres

Esta crítica concibe que hombres y mujeres son, en esencia, iguales, que tienen las mismas capacidades y habilidades, y postula que el problema ha sido que las mujeres no hemos tenido la capacidad jurídica y la posibilidad material de demostrarlo. Desde esta perspectiva, las acusaciones de un derecho androcentrista son relativamente fáciles de corregir ya que no cuestionan sus postulados básicos. Es la exclusión de las mujeres de los espacios de poder, por tradición e historia masculinos, lo que hay que revertir.

Esta crítica es una denuncia del derecho por aquellas prácticas masculinas injustas y que se expresan en que casi todos los juristas de renombre, jueces y legisladores son hombres. No contradice las concepciones tradicionales del derecho, ni cuestiona su apuesta por la clase adinerada, su racismo, homofobia ni ninguna de sus exclusiones. Tampoco cuestiona la contribución decisiva del derecho a la opresión de todas las mujeres y de tantos hombres. Apunta a suplir lo que hasta ahora ha sido una injusticia del hombre hacia la mujer sin preocuparse por las injusticias entre hombres o entre mujeres y, menos aún, la opresión de la mayoría de la gente por parte de unos pocos hombres.

Esta crítica se centra en el acceso de algunas mujeres al ámbito público del cual han sido excluidas. Considera que las mujeres, por el hecho de serlo, querrán o podrán eliminar todas las normas discriminatorias cuando estén en el poder. Sin embargo, no

todas las mujeres quieren la eliminación de las manifestaciones del sexismo. Es más, muchas de las que han logrado acceder al poder político o de otra índole, incluyendo a mujeres negras e indígenas, insisten en que no existe la discriminación sexual y que ellas son prueba de ello. Tampoco todas las mujeres vivimos la discriminación de igual manera, algunas tenemos más privilegios que otras.

De igual forma, no todos los hombres detentan el mismo poder, ni todos están imposibilitados de ver el sesgo androcéntrico en el derecho, tampoco todos quieren mantener sus privilegios de género. Es más, algunos hombres son víctimas de la violencia de género infligida por mujeres, lo cual nos demuestra que ni mujeres ni hombres constituimos grupos homogéneos, aunque el derecho pareciera partir de esa ficción.

Sin embargo, no hay que olvidar que, según Carol Gilligan (1982), un aumento considerable de mujeres en cualquiera de los ámbitos de la creación o aplicación del derecho, eventualmente lo transformaría. Esto es así porque, según sus investigaciones, los hombres tienden a identificar lo jurídico con un sistema de derechos y deberes definidos por las normas. Las mujeres, por el contrario, tienden a adoptar una actitud menos dogmática, y suelen buscar soluciones acordes con su propia concepción de justicia enmarcada en el respeto por los derechos humanos. Dejando de lado la discusión de si hombres y mujeres son moralmente diferentes por naturaleza, por socialización o por su condición existencial³, lo cierto es que, en general, las mujeres tenemos una concepción de la justicia distinta de la de los hombres.

2. La ley es justa, se aplica mal

Otra crítica sostiene que el derecho, con la excepción de algunas normas claramente discriminatorias, es neutral, objetivo y universal; que si bien ha sido injusto hacia las mujeres es porque quienes lo aplican e interpretan, son personas insensibles a las relaciones de poder entre los géneros. Se argumenta que la falta de una perspectiva de género en la administración de justicia ha causado un sesgo androcéntrico en la aplicación e interpretación de leyes que son neutrales y objetivas.

Este argumento se utiliza frecuentemente en relación con la impunidad de los violadores, los incestuosos y agresores domésticos, o las bajas pensiones alimenticias. Se dice, por ejemplo, que las y los jueces no aplican bien la legislación que sí castiga esos delitos o que sí establece pensiones equitativas en abstracto; y que si las leyes fueran aplicadas por personas sensibles al género, y, con esa perspectiva, más violadores irían a la cárcel o las pensiones alimenticias serían más altas. Según esta crítica, sólo se requeriría tener jueces y juezas sensibles al género, interpretando y aplicando las leyes neutras desde una perspectiva de género para que el fenómeno jurídico fuera generalmente justo.

³ Entiendo que la condición existencial incorpora elementos biológicos y sociales a la vez, por eso la distingo tanto de la condición fisiológica como de la condición culturalmente construida.

Al igual que la primera, esta crítica no cuestiona el sesgo androcéntrico de todas las normas vigentes y, menos aún, el de los postulados básicos del derecho. Sin embargo, la solución que propone sí erosionaría el paradigma androcéntrico, porque aunque las normas aplicadas fueran de naturaleza androcéntrica, el hecho de ser interpretadas de forma repetida desde una perspectiva de género, transformaría necesariamente su contenido.

3. Igualdad o diferencia

Una crítica más radical parte de que mujeres y hombres somos diferentes (para algunas esencialmente distintos, y para otras cultural o socialmente diversos), y que esas diferencias sólo han sido tomadas en cuenta por el derecho cuando hacerlo beneficia a los hombres. Sostiene que el problema no está en las diferencias, sino en cómo éstas han sido asimiladas al concepto de desigualdad, y a la vez jerarquizadas, pues asigna el máximo valor al hombre, sus características, atributos y roles.

Estas corrientes no buscan la igualdad de hombres y mujeres ante la ley, porque así como otros conceptos creados por la cultura patriarcal, la igualdad está sesgada por la experiencia y los intereses masculinos. Esta crítica pone en duda que la igualdad jurídica logre la emancipación de las mujeres, puesto que hasta ahora ello ha significado asimilación al varón. Más bien relativiza los conceptos totalizantes de la igualdad y la diferencia, asumiendo que en algunos campos las mujeres requerirán la igualdad y en otros la validación de su diferencia.

Esta crítica, sin embargo, no cuestiona el contenido que se le ha dado al principio de igualdad en general, y no propone uno nuevo, sino que se contenta con exigir que en algunos casos las mujeres deben ser tratadas como hombres, y, en otros, como mujeres.

Zillah Eisenstein (1988) expresa que hay que tener cuidado con cualquier planteamiento neutral de ambos géneros en el derecho, porque éste es un sistema social creado para la dominación de todas las mujeres y de muchos hombres. Plantea que las normas que tratan a mujeres y hombres como si no existiese una relación de poder entre los géneros, aunque reconozcan diferencias entre ellos y ellas, redundan siempre en el mantenimiento y reproducción de la subordinación de las mujeres. Advierte que las normas que tratan de hacer compatible el principio de igualdad con, por ejemplo, el dato fáctico de la división sexual del trabajo, tienden a perpetuar la desigualdad en otros campos. Por ejemplo, una norma que compensara a las mujeres amas de casa por sus diversas tareas domésticas, redundaría en la consolidación del estereotipo de que somos las mujeres las encargadas del trabajo doméstico, lo que tiene repercusiones importantes en otras áreas del derecho como lo es el de familia, por citar sólo una.

4. El androcentrismo en los principios básicos del derecho

A partir de las ideas planteadas por Eisenstein, otro enfoque intenta encontrar sesgos androcéntricos aun en los llamados derechos universales, principios fundamentales

o garantías constitucionales, y en los mecanismos por medio de los cuales se protegen estos derechos; también en la lógica jurídica misma. Se trata de cuestionar las propias suposiciones de objetividad, racionalidad y universalidad que subyacen en la concepción liberal del fenómeno jurídico. Este enfoque postula que es necesario un reexamen de los paradigmas e hipótesis que subyacen en la teoría y metodología del derecho, para detectar la presencia del sesgo androcéntrico. Más aún, este enfoque nos hace cuestionar las bases mismas de nuestras formas de convivencia durante los últimos cinco o seis mil años.

Cuestionar estos conceptos no significa descartarlos. Lo que se pretende es visibilizar que, para que un interés o una necesidad sean universales, deben ser sentidas por todas las personas y no sólo por los hombres de las distintas razas, edades, clases. Cuestionan el contenido androcéntrico que se ha dado a los derechos humanos en general, no para desvalorizarlos, sino para llenarlos de contenidos que incluyan las necesidades de la diversidad humana con el objetivo de hacerlos realmente universales.

Por ejemplo, cuando desde esta óptica se cuestiona el principio de *in dubio pro reo*⁴ no pretende sustituirlo por “culpable hasta que no se pruebe su inocencia”, sino buscar la justicia y beneficios de revertir la carga de la prueba en aquellos casos en que sea más razonable hacerlo por el tipo y circunstancias del delito. Cuando se cuestiona la “libertad de expresión”, no es para sustituirla por una censura, sino para balancearla con otros derechos humanos tan importantes y necesarios como podrían ser la integridad física o el derecho a una imagen digna, por ejemplo.

Este enfoque también cuestiona la lógica jurídica por ser una lógica masculina, es decir, pone en duda la pretensión de reducir el razonamiento jurídico a un razonamiento lógico-matemático. Implica desmontar el sistema dogmático deductivo, propio de la lógica formal, porque no es el procedimiento adecuado para conocer, interpretar y aplicar el derecho. Es entender que la justicia está constituida por problemas que no tienen una solución unívoca, sino varias respuestas posibles de las que hay que escoger una. Conlleva saber qué es lo justo para cada caso concreto. Cuestionar la lógica jurídica significa abrirse a nuevas posibilidades de relaciones de convivencia entre los seres humanos, sin reproducir las lógicas que hasta el día de hoy limitan el ejercicio y goce del potencial humano de mujeres y hombres.

Este enfoque insiste en que el derecho es masculino porque son las necesidades y conflictos de los hombres los que están codificados en él. Lo que no significa que las mujeres no hayan sido tomadas en cuenta, el punto es que lo han sido desde el punto de vista masculino. Las que se adhieren a este enfoque insisten que no se trata de una conspiración masculina que fomente este propósito. Sin embargo, señalan que los hombres continúan ocupando las posiciones más importantes y son los que determinan el modo de ver la realidad social, haciéndola aparecer

4 La duda favorece al reo.

como normal, aun por aquellas que están subordinadas. Y el derecho como institución contribuye en gran medida al mantenimiento de la visión masculina del mundo.

5. Derecho como discurso

Una reciente crítica feminista entiende el derecho como un discurso, según lo explica Foucault (1978), como una gama de discusiones sobre un tema o temas que se realiza dentro de una determinada sociedad. Pero también analiza el derecho en el sentido más concreto de lenguaje, como el conjunto de sonidos, unidades de significados y estructuras gramaticales, y los contextos en que éstos se desarrollan. Es decir, se estudia el microdiscurso del derecho –todos los eventos que constituyen derecho: como hacer un testamento, dar un testimonio en un juicio, hacer un contrato, pedir un divorcio–, para entender su macrodiscurso como un fenómeno social abstracto.

El derecho como micro y macrodiscurso es entendido como el lenguaje autorizado del Estado y, por ende, como un discurso impregnado con el poder del Estado. Analizando el lenguaje del derecho, las feministas parten de que no puede menos que ser un discurso patriarcal y androcéntrico por dos razones: la primera porque el lenguaje refleja la cultura dominante en cada Estado, y la cultura dominante es patriarcal; y la segunda, porque si el poder estatal es patriarcal, su discurso no puede menos que serlo también.

El análisis del poder es central en la mayoría de las teorías feministas y, como se puede observar, también lo es en el análisis del derecho como discurso. Si se analizan de manera simultánea derecho, lenguaje y poder, seremos capaces de entender mejor por qué la discriminación y la opresión contra las mujeres se mantiene a pesar de que se han derogado la mayoría de las normas del componente formal sustantivo (es decir, las leyes promulgadas) que expresamente nos discriminaban. Ello se puede observar en la forma como los policías les hablan a las mujeres que vienen a denunciar a sus maridos, o la expresión de los y las juezas cuando una mujer víctima está dando testimonio en un caso de violación, también las palabras que usan las y los mediadores en casos de adulterio. Se insiste en que en ninguno de estos casos hay abuso de la ley por parte de los funcionarios/as, sin embargo, en todos se reafirma la sensación de que no habrá justicia para las mujeres.

¿Por qué es que la mayoría de las mujeres saben de antemano que la ley no las tratará con justicia a pesar de que la Constitución Política garantiza la igualdad de los sexos ante la ley? La respuesta no se encontrará en el estudio de la norma formal, nos dice esta crítica. La respuesta está en los detalles de la práctica legal cotidiana, detalles que consisten casi exclusivamente en lenguaje.

Se estudia el lenguaje del derecho para poder comprender el poder de la ley. La premisa es que el poder no es una abstracción, sino una realidad cotidiana. Para la mayoría de la gente, el poder de la ley no se manifiesta tanto en su poder coercitivo o

en las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, sino en las miles de transacciones y minidramas legales que se llevan a cabo diariamente en los bufetes legales, comisarías, agencias policiales, fiscalías o juzgados, así como en las noticias, telenovelas, charlas y conferencias que de algún modo traten un problema legal. El elemento dominante es el lenguaje, a través de éste, el poder se abusa, se ejercita o se cuestiona.

Como se ha dicho, el discurso no sólo es una forma de hablar sobre un tema, sino que revela la forma como se piensa y actúa sobre ese tema. El discurso del derecho es entonces una forma de hablar, pensar y actuar sobre las mujeres, los hombres y las relaciones entre ambos. Mientras el discurso sea patriarcal, las mujeres seremos discutidas, descritas y tratadas por el derecho de manera subordinada a los intereses de los hombres. Por esta razón, aun en los Estados donde se han hecho reformas legales para eliminar, por ejemplo, la revictimización de las mujeres en casos de violación sexual, prohibiendo preguntarle a la víctima sobre su experiencia sexual previa, no se ha logrado un trato justo y equitativo para ellas. El discurso patriarcal sigue reflejando y reproduciendo la idea de que las mujeres valemos menos como seres humanos. Si valemos menos, lo que decimos en un juicio, por ejemplo, tiene menos valor que lo que diga un hombre. Estas formas de hablar y pensar llevan a un trato por la ley, aun la protectora, que termina discriminando a las mujeres.

Reconocer que el derecho es un discurso del poder, tanto del poder estatal como de los múltiples poderes locales, nos llevará a prestarle más atención a la manera como la norma formal establece las reglas, pensamientos, actitudes y comportamientos; así como a la manera en que institucionaliza lo que debe ser considerado como legítimo o ilegítimo, aceptable o inaceptable, natural o desnaturalizado. El estudio del derecho como discurso puede ser clave para las mujeres porque demuestra cómo el derecho es patriarcal más allá de la norma, aun la norma protectora de los derechos de las mujeres.

6. El derecho de la mujer como disciplina

Debido a las enormes dificultades para incorporar la perspectiva de género en el derecho, incluyendo el mejoramiento del acceso a la justicia para ambos sexos, algunas feministas proponen que se debe desarrollar una rama o disciplina autónoma a la que se podría denominar Derecho de la Mujer (Stang Dahl, 1987). Este derecho se desarrollaría como disciplina legal al mismo tiempo que la discriminación sexual, presente en las normas y en los principios y fundamentos del derecho masculino, se vaya reduciendo hasta ser completamente abolida. Como la igualdad ante la ley, de la cual parte el derecho masculino, no evita la práctica de la discriminación, es necesario desarrollar toda una disciplina que tenga como meta, y no como supuesto de partida, la igualdad de hombres y mujeres.

En Noruega, donde el Derecho de la Mujer fue desarrollado antes que en ningún otro país, se explica el nacimiento de esta nueva rama del derecho como una evolución

lógica y necesaria. Una evolución que va desde un derecho centrado en la propiedad privada, el comercio y el Estado, a uno que incluye los problemas cotidianos de la gente, y cuyo objetivo es la persona humana en sus diferentes facetas y realidades. Es un derecho como son o podrían ser el Derecho de la Niñez, del Consumidor, del Estudiantado, de la Ancianidad, de las Personas Privadas de Libertad, del Magisterio, de las Personas Asalariadas, de las Víctimas de Crímenes, de las Personas con Discapacidad, de los Pueblos Indígenas, entre otros.

El Derecho de la Mujer tiene como característica especial, el enorme, diverso y complejo segmento de la población que representa: las mujeres de todas las edades, clases, razas, etnias, capacidades, nacionalidades, estatus migratorio, preferencia u opciones sexuales. Por eso el Derecho de la Mujer constituye una parte de todas las otras disciplinas a la vez que es conformado por ellas. Esto hace que el campo del Derecho de la Mujer sea mucho más amplio que el de las otras disciplinas, que, como ésta, están dirigidas a la persona humana.

También exige una práctica alternativa del derecho, requiere que las y los abogados lo practiquen en forma diferente a la tradicional. Insiste en que las relaciones entre abogada/o y cliente, juez/a y abogado/a, administrador/a y administrada/o, sean más horizontales, y que el proceso sirva para el empoderamiento de las mujeres. Hace hincapié en que toda la actividad esté centrada en la persona y no en principios abstractos. Busca la justicia más que la “seguridad jurídica”.

Desde el Derecho de la Mujer, se insiste en que el acceso a la justicia sea apropiado y efectivo. Esto querrá decir que el Estado tendrá que garantizar un servicio que esté siempre al alcance de todas las personas en términos espaciales y temporales, lingüísticos y culturales, simbólicos y psicológicos, económicos y políticos, así como en cualquier otro término. Un servicio igualitario tendrá que compensar las desigualdades entre hombres y mujeres con medidas correctivas que hagan más parejo el campo de juego. El servicio que pretende el Derecho de la Mujer ya se ha puesto en práctica en algunos países para ciertos temas como es el de la violencia intrafamiliar contra las mujeres. Lo que se propone ahora es que se expanda a otros problemas jurídicos que enfrentan las mujeres para que ante cualquier violación a sus derechos humanos, tengan acceso a una justicia adaptable a su particular problema.

Esta disciplina deberá ser enseñada con pedagogías distintas también. Los y las estudiantes deberán aprender a pensar en vez de memorizar, a reconocer sus prejuicios en vez de ocultarlos, a involucrarse en el caso en vez de controlarlo, a solidarizarse con sus compañeros/as en vez de competir por el primer lugar. No será fácil aprender este derecho, pero seguramente será mucho más enriquecedor que repetir como grabadoras los artículos de un código.

En los últimos tiempos, debido a la fuerza del movimiento feminista que logró la ratificación por todos los países de América Latina de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y de la Convención

de Belem Do Pará, así como la aprobación por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de un Plan de Acción Regional sobre la integración de la mujer en el desarrollo económico y social de América Latina, ha habido un avance legislativo y doctrinario en relación con el estatus jurídico de las mujeres de esta región.

Este proceso ha llevado a la creación de Comisarías o Delegaciones de la Mujer en varios países de la región; a reformas constitucionales y a la promulgación de leyes que tienden a la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en distintas áreas de la vida social, económica, política y cultural; a la creación de Ministerios o servicios nacionales de la mujer en casi todos los países; y a miles de proyectos y programas gubernamentales y de la sociedad civil que no sólo tienen como objetivo la capacitación de las y los funcionarios de la administración de justicia, sino a reformas curriculares en las facultades de Derecho, y a la inclusión de cursos sobre la mujer y el derecho en algunas universidades.

Sin embargo, todavía no se puede decir que exista en esta región una disciplina denominada Derecho de la Mujer, porque todos estos derechos y logros se encuentran dispersos en las distintas ramas de los ordenamientos jurídicos. Creo que es importante que todas y todos empecemos a imaginarnos ese Derecho de la Mujer.

Referencias bibliográficas

CEDAW (1981), *Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, Nueva York, Naciones Unidas.

DIVISION OF THE ADVANCE OF WOMEN, *Recomendaciones generales adoptadas por el Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación de la Mujer*, Naciones Unidas, publicación en línea, disponible en Internet en: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/s-genrec.htm>> (acceso 2002).

EISENSTEIN, Zilla (1988), *The Female Body and the Law*, California, University of California Press.

FACIO, Alda (1990), "El Derecho habla y habla", ponencia presentada en varios seminarios.

FOUCAULT, Michel (1978), *The History of Sexuality. Vol. 1: An Introduction*, New York, Random House.

GILLIGAN, Carol (1982), *In a Different Voice: Psychological Theory and Women's Development*, Cambridge, Harvard University Press.

NACIONES UNIDAS (1979), *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, San José, Editorial Juricentro S.A.

STANG DAHL, Tove (1987), *El derecho de la mujer*, Madrid, Vindicación Feminista Publicaciones.

Modernización del Poder Judicial en Nicaragua

Alba Luz Ramos
Nicaragua

Presidenta de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua desde 2002.

Partiendo de la convicción de que el fortalecimiento del Estado de Derecho y la creación de condiciones de estabilidad y previsibilidad jurídica son requisitos esenciales para el establecimiento de un clima apropiado para el desarrollo económico y social deseado, el fortalecimiento del Poder Judicial de Nicaragua en la última década se ha centrado en la modernización, tanto de la estructura como de la súper estructura, tratando de responder al reto que plantea a la humanidad la globalización de la economía, la liberalización de los mercados y los problemas derivados de la integración regional y sub regional.

Consideramos Estado de Derecho aquel en el que el poder está subordinado a la Constitución y la ley. Es justamente en este sentido que el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centro América, suscrito en Honduras en 1995, declara en su artículo 2 inciso a. que el Estado de Derecho comprende la supremacía del imperio de la ley, la existencia de la seguridad jurídica y el efectivo ejercicio de las libertades ciudadanas.

En sentido lato, entendemos por seguridad jurídica la certidumbre que los individuos tienen de que las relaciones jurídicas que establecen con las demás personas gozan de la suficiente garantía para la aplicación objetiva de la ley. Esta certeza es la que brinda a los actores sociales la convicción de que los demás miembros de la comunidad respetarán sus bienes, su integridad física, y, en general, las relaciones jurídicas tuteladas mediante normas jurídicas, y de que, en el caso contrario, el Estado conminará a su observancia mediante la coacción pública; asimismo, les brinda la confianza de que su situación jurídica, en caso de ser modificada, lo será de conformidad con los procedimientos establecidos previamente en la misma ley.

Sin embargo, el concepto de seguridad jurídica no puede ser apreciado sin referencia al concepto de seguridad material y política. En efecto, la seguridad jurídica no se puede realizar plenamente si no logramos superar los niveles de pobreza y pobreza extrema en que viven nuestros pueblos, si no existe voluntad de promoción del desarrollo sostenible, si no se logra erradicar la violencia y la criminalidad organizada, si no se incrementa la prevención y el combate a la corrupción en todos sus niveles y modalidades, y si no se incrementa el combate a la impunidad, y si no se logra fortalecer y consolidar el poder civil a través de un constante perfeccionamiento de las instituciones democráticas del Estado.

La seguridad resulta ser inseparable del respeto a la dignidad humana, del mejoramiento de la calidad de vida y del desarrollo pleno de las potencialidades.

Creemos que no es posible referirnos, en el plano del derecho positivo constitucional, a la seguridad jurídica, únicamente desde la óptica de los derechos individuales, sin tener en cuenta la integralidad del texto constitucional, que refiere también la obligación del Estado de prestar atención especial al ofrecimiento de condiciones para el cumplimiento de derechos sociales tales como el derecho al trabajo, a la salud, a un ambiente saludable, a la seguridad social, a una vivienda digna, a información veraz, a condiciones de igualdad para hombres y mujeres, a protección especial de la niñez, a preservar y desarrollar su identidad cultural en el caso de las comunidades de la Costa Caribe, y al reconocimiento, goce, uso y disfrute de sus tierras y bosques comunales.

Es en este contexto, y bajo estas consideraciones, que me propongo compartir con ustedes nuestra experiencia en el proceso de reforma y de inserción de la perspectiva de género que venimos impulsando en el Poder Judicial.

Fuera del ámbito de la capacitación, que luego abordaremos, no se había propuesto hasta el momento, en el Poder Judicial, ningún proyecto concreto que abordara la igualdad de género de forma específica. A principios de 2002, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), partiendo de la consideración de que la violencia contra las mujeres constituye uno de los principales obstáculos al desarrollo humano con equidad, y con el propósito de fomentar la gobernabilidad democrática y el Estado de Derecho en Nicaragua, inicia la formulación de un pro-

yecto de atención a mujeres víctimas de la violencia con la participación de instituciones del sector justicia (Fiscalía, Policía, Poder Judicial, Procuraduría de la Mujer) y organizaciones que trabajan a favor de los derechos de la mujer (Red de Mujeres contra la Violencia). Es así como a partir de junio de este año se comenzó a ejecutar el proyecto “Mejora y simplificación del procedimiento probatorio en los delitos de violencia hacia las mujeres”, que tiene como contraparte a la Corte Suprema de Justicia. Dicho proyecto, que tendrá una duración de tres años, comprende las siguientes acciones o componentes:

1. Elaborar un diagnóstico sobre cómo es en la actualidad el procedimiento probatorio para los casos de violencia hacia las mujeres, que posibilite esclarecer las diferentes rutas que las mujeres recorren desde que formalizan una denuncia hasta que llegan a juicio, así como el número de trámites que realizan, los plazos y las instituciones implicadas en el procedimiento probatorio.
2. Teniendo en cuenta los resultados del diagnóstico se propondrá un procedimiento simplificado y de urgencia (prontuario) para este tipo de delitos con el fin de que, una vez aprobado por la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio Público, sea de obligado cumplimiento para todos los actores que intervienen en el proceso probatorio. Con su puesta en marcha se pretende mejorar la eficacia del sistema judicial y, por tanto, procurar que las mujeres víctimas de violencia tengan completo acceso a la justicia.
3. El contenido de dicho procedimiento simplificado y de urgencia será editado y distribuido, como manual y afiche, en las diferentes instituciones que intervienen en el proceso judicial, para lograr su difusión en todo el territorio nacional.
4. Como parte de la difusión y puesta en práctica de dicho procedimiento se impartirán diez cursos de formación al año, cada curso tendrá una duración de 24 horas. En éstos participará el personal de las distintas instituciones implicadas. Los cursos tendrán el siguiente contenido: nuevo procedimiento simplificado en el marco del nuevo Código Procesal Penal (8 horas), atención a mujeres víctimas de violencia (8 horas) y terminología médico forense (8 horas).

Los cursos se impartirán en las cabeceras departamentales del país, y serán codirigidos por la Escuela Judicial, la que asumirá su sostenibilidad e inclusión en el currículo de carrera judicial una vez finalice el proyecto. La formación será impartida por un equipo multidisciplinario proveniente de las distintas instituciones participantes. El proyecto pretende formar, en tres años, a la totalidad de funcionarios: 270 fiscales (70 existentes y 200 de nueva creación), 270 jueces y juezas de un total de 400; 100 policías (la totalidad del personal de Comisarías de la Mujer en los departamentos donde tienen presencia, y 40 policías del resto del departamento) y 70 médicos forenses (la totalidad del Sistema Forense Nacional y el personal médico acreditado por la Corte Suprema de Justicia).

5. A la vez, que se ponga en marcha el nuevo procedimiento simplificado y, de urgencia, se trabajará en la homologación de perfiles y procedimientos en el área médico forense, para mejorar las respuestas del Sistema Nacional Forense a las necesidades del Sistema Judicial. En este sentido, se pretende mejorar y dar mayor efectividad a la colaboración, ya existente, entre el Instituto de Medicina Legal y el personal acreditado por la Corte Suprema de Justicia (personal de organizaciones no gubernamentales y, en un futuro, del Ministerio de Salud) unificando sus criterios profesionales y la validez de su dictamen pericial.
6. Otro componente básico para mejorar la actuación del Sistema Nacional Forense será la formación y acreditación de especialistas en sicología forense por parte de la Corte Suprema de Justicia. En la actualidad, el personal especializado reconocido por la Corte se reduce a dos siquiátras y una psicóloga forense para todo el territorio nacional, lo que es claramente insuficiente para la demanda. Los perfiles de los futuros psicólogos forenses serán definidos desde la Corte Suprema de Justicia la que, a través de la Escuela Judicial y el Instituto de Medicina Legal, y en convenio con universidades nacionales, diseñará el currículo formativo de estos profesionales. Una vez concluida su formación, estos especialistas serán acreditados por la misma Corte Suprema de Justicia y podrán colaborar con dicha institución, siguiendo el mismo modelo de acreditación que se viene llevando a cabo con los médicos forenses.
7. Durante toda la ejecución del proyecto se dará gran importancia a la participación de las diferentes instituciones, tanto del Estado como de la sociedad civil, que intervienen en el ámbito de la violencia contra las mujeres. Se pretende que todos los productos del proyecto cuenten con el aval de dichas instituciones y, en ese sentido, se hará un esfuerzo por discutir y llegar a un consenso con cada institución sobre: diseño del diagnóstico, prontuario, perfiles profesionales y diseño curricular de los cursos de formación.
8. Se cuidarán especialmente el monitoreo y la evaluación de la intervención definiendo dos evaluaciones externas (a los 18 meses del inicio y una vez que finalice el proyecto) que permitan valorar el impacto del proyecto respecto al problema sobre el que pretende incidir.

Por último, se pondrá especial énfasis en documentar y difundir la experiencia, no sólo a lo largo de toda su ejecución sino una vez haya finalizado.

El proyecto se asienta en la hipótesis de que el tema de la violencia contra las mujeres es un asunto prioritario para el sistema judicial, lo que impone que el procedimiento simplificado y de urgencia previsto sea aprobado como ordenanza a seguir por todo el sistema judicial.

Capacitación

Especial mención dentro del proceso de modernización del Poder Judicial de nuestro país merece la Escuela Judicial, por el rol que juega la capacitación como factor de transformación de los patrones y paradigmas sociales y culturales, para lograr una administración de justicia no sólo más eficiente, sino también más humana y con equidad social.

La Ley Orgánica del Poder Judicial establece como objetivos de la Escuela Judicial planificar, organizar, desarrollar y evaluar la formación, profesionalización y actualización sistemática de Secretarios/a Judiciales, Jueces/zas, Magistrados/as, Registradores/as y Médicos Forenses. Para lograrlo fue diseñado un programa de capacitación que prevé cuatro niveles de formación: 1) Preparación judicial básica inicial, dirigida a los funcionarios que recién ingresan al sistema, 2) Formación continua a través de cursos que respondan a los diagnósticos de necesidades de capacitación, 3) Programas de actualización sobre las nuevas leyes y códigos que son de la competencia de las y los funcionarios judiciales (por ejemplo, la Ley de lo Contencioso Administrativo, el nuevo Código Procesal Penal y el Código de la Niñez y la Adolescencia, entre otros) y 4) Cursos de especialización en coordinación con las universidades que cuenten con autorización para extender títulos de posgrado, maestría o doctorado.

Entre los proyectos de capacitación más relevantes ejecutados por la Escuela Judicial podemos señalar:

El Programa Regional de Capacitación Judicial Continuada, que consistió en la ejecución de programas de capacitación durante los años 1997 y 1998, en los que participaron todas las escuelas judiciales de Centroamérica, y que contó con la asistencia y financiamiento del Consejo General del Poder Judicial de España, a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional, en el marco del proyecto Modernización y apoyo a la Corte Suprema de Justicia. Su objetivo fundamental fue la elaboración de programas de capacitación a partir de la elaboración de perfiles de los diferentes cargos judiciales y, una vez definidas las necesidades de capacitación, el diseño del módulo instruccional con el contenido teórico y práctico del curso.

Podemos destacar como el más importante logro de este proyecto la asimilación, por parte de la Escuela Judicial, de la metodología de diagnóstico de necesidades de capacitación a partir de la elaboración de perfiles deseados y perfiles reales, la que es utilizada a partir de entonces por la Escuela Judicial para la elaboración de sus programas de capacitación. Igualmente enriquecedora fue la elaboración de Módulos Instruccionales, pues han permitido mejorar la calidad de los materiales didácticos. Otro logro relevante ha sido la regionalización de la capacitación, que ha posibilitado el intercambio de experiencias y ha permitido armonizar los sistemas de trabajo de las diferentes escuelas, lo que redundará en beneficio de la formación de los judiciales de nuestros países.

Asimismo, el Consejo General de España, a través del Aula Iberoamericana, ha brindado cursos de especialización en diferentes materias a un buen número de jueces nicaragüenses.

Los médicos forenses han sido también beneficiados con diversos seminarios de capacitación al interior del país y cursos de especialización en España, en el marco del proyecto Apoyo al Mejoramiento y Tecnificación de la Medicina Forense que ejecuta ese país.

Capacitación con enfoque de género

De todos los programas y políticas que ha impulsado el Poder Judicial es, precisamente, el campo de la capacitación de los operadores jurídicos el único donde, al menos hasta hoy, se le ha dado cabida en forma más sistemática al enfoque de género, ejecutándose los siguientes proyectos y acciones:

Entre 1995 y 1996, la Corte Suprema de Justicia y el Centro de Derechos Constitucionales, con el apoyo de ASDI (Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional), llevaron a cabo el proyecto denominado Sensibilización del Poder Judicial sobre la Problemática de Género. El objetivo general fue promover y facilitar la incorporación del análisis de género al cumplimiento de las funciones del Poder Judicial de Nicaragua, particularmente en el proceso de revisión y modificación de la legislación vigente, en el proceso de actualización normativa y procedimental, en el de interpretación y aplicación de las leyes y en la promoción, defensa y protección de los derechos humanos.

En cuanto a la planificación y organización, el proyecto contempló un total de once eventos de sensibilización, reflexión y discusión con una duración de seis días cada uno, y con la elaboración de materiales teóricos y de apoyo para su realización. En ellos se desarrollaron los siguientes contenidos:

- a) Identidad de género: se reflexionó acerca de la condición de género femenino y masculino como punto de partida para el análisis del problema de la discriminación en la administración de justicia.
- b) Desigualdad de género: permitió reconocer la incidencia de este problema en la interpretación y aplicación en el proceso de administración de justicia.
- c) Género y cultura.
- d) Género y desarrollo: orientado a la identificación de los modelos de desarrollo de la sociedad bajo el influjo de una ancestral cultura patriarcal.
- e) Género y administración de justicia: se analizaron los errores que se cometen al creer que existen leyes neutrales.

Una actividad importante, desarrollada por el Poder Judicial durante ese mismo año, 1996, fue la elaboración de un Diseño metodológico de planificación y ejecución de

programas de capacitación judicial con enfoque de género, cuyo objetivo consistió en servir de guía a la Escuela Judicial para la capacitación, partiendo de una concepción integradora del derecho que permitiera visibilizar las contradicciones entre las normas escritas, su aplicación práctica y la interpretación de las mismas desde limitaciones, perspectivas, mitos, creencias y prejuicios genéricos de las y los operadoras/es judiciales y de las personas usuarias de la administración de justicia.

Como resultado se puede señalar el haber dotado a la Escuela Judicial de una metodología de programas de capacitación, desde una visión de género, que han de implementarse en las capacitaciones programadas por la Escuela y, de esta manera, asegurar la continuidad del trabajo iniciado. Ésta se ha incorporado en los talleres metodológicos con las y los docentes y se ha entregado copia del documento a los mismos.

A partir de entonces, la Escuela Judicial ha realizado una serie de cursos, seminarios, talleres y encuentros relacionados con esta temática, muchos de ellos con la asistencia técnica y el apoyo del Programa “Mujer, justicia y género”, de ILANUD. De ellos podemos mencionar:

- Seminario sobre Derecho Penal desde la Perspectiva de Género, octubre de 1996.
- Seminario sobre Derecho Laboral desde la Perspectiva de Género, 22 y 23 de octubre de 1996.
- IV Evento Especial para Magistrados y Facilitadores, 4 de diciembre de 1996.
- Primer Encuentro de Coordinación de Instituciones y Organismos relacionados con la Problemática Legal de la Mujer y la Niñez, 30 de julio de 1997.
- Segundo Encuentro de Coordinación de Instituciones y Organismos relacionados con la Problemática Legal de la Mujer y la Niñez, 24 de febrero de 1998.
- Seminario-Taller “Caminando hacia la Igualdad Real”, orientado a la presentación, estudio y discusión de un manual de capacitación para jueces y juezas elaborado como fruto de la colaboración entre el Fondo de Desarrollo de la Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Región Andina e ILANUD. Este seminario está estructurado en tres módulos que se subdividen en temas como el principio de igualdad en el goce de los derechos humanos y la administración de justicia; derechos humanos y sexismo; sistema patriarcal, sexismo y derecho; violencia contra la mujer; definiciones y manifestaciones; ciclo de la violencia: secuelas y mitos; violencia contra la mujer y el sistema jurídico. El taller estuvo dirigido a magistradas y magistrados de tribunales de Apelación y jueces y juezas de Distrito.
- Curso sobre Derecho Penal Internacional, Derecho Humanitario y Derecho Laboral con Enfoque de Género, 11 al 18 de mayo de 2001
- Taller sobre Sexismo en el Lenguaje Jurídico y Derecho Internacional de los Derechos Humanos de la Mujer, 11 al 15 de marzo de 2002.

- Taller sobre Negociación con Perspectiva de Género y la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Todos los programas, proyectos y acciones ejecutados y en ejecución y todas las leyes y códigos aprobados y por aprobar han sido, sin duda alguna, decisivos para avanzar en el proceso de reforma integral del Poder Judicial, para fortalecer su independencia y dignidad y mejorar los mecanismos de acceso a la justicia. Sin embargo, estamos conscientes de que no son todavía suficientes y continuamos por ello trabajando en la evaluación del Plan de Desarrollo Institucional 1997-2001, que nos permita diseñar el nuevo “Plan Maestro de la Corte Suprema de Justicia, 2003-2008”. Para ello contamos con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), pues muchos componentes de la reforma judicial han sido y serán ejecutados como proyectos pilotos, por lo que será necesario, por ejemplo, que aquellos que resulten ser beneficiosos, e incidan en la eficacia y eficiencia de la administración de justicia, puedan ser profundizados y ampliados a nivel nacional.

Asimismo, en agosto de 2002 fue presentado, ante los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y representantes de organismos y agencias de cooperación internacional, el Plan de Acción Regional para América Latina y el Caribe por una Justicia de Género, elaborado y adoptado en el Primer Encuentro de Magistradas de Cortes Supremas de Justicia y Tribunales Constitucionales de América Latina, celebrado en Costa Rica en diciembre de 2000, por iniciativa del Programa “Mujer, justicia y género”, de ILANUD.

A partir de este plan de acción se elaborará una serie de proyectos, los que serán presentados a la cooperación internacional y a los organismos multilaterales, para obtener financiamiento, en cumplimiento del punto séptimo de la declaración adoptada en ese Primer Encuentro, y con el fin de ir progresivamente incorporando como un eje transversal la perspectiva de género a las políticas y acciones que ejecuta el Poder Judicial. Como resultado de este evento se acordó conformar una comisión provisional de género del Poder Judicial que le dé dirección y contenido a esta labor.

Dentro de la nueva visión que tratamos de imprimir al trabajo desarrollado en la Corte Suprema de Justicia, y convencidos de la necesidad de acelerar el proceso de modernización de la justicia en Nicaragua, podemos afirmar complacidos que, más por responsabilidad histórica que por simple vanidad, nos correspondió el honor de haber asistido al parto de esta criatura, y que con regocijado orgullo hemos seguido de cerca su crecimiento y desarrollo. Y que es deber nuestro dar continuidad a este proceso, nutrirlo, vivificarlo y expandirlo hasta convertirlo en la experiencia más exitosa del Poder Judicial.

Referencias bibliográficas

OFICINA TÉCNICA DE COOPERACIÓN AECI (2002), "Mejora y simplificación del Principio Probatorio en los delitos de violencia hacia las mujeres", Managua, documento.

BARRETO, Ximena (2002), "Reforma al sector Justicia: una valoración crítica. Informe", Managua, documento.

Código Procesal Penal de la República de Nicaragua, publicado los días 21 y 24 de diciembre de 2001.

Constitución Política de Nicaragua, edición del 18 de enero de 2000.

CONTRATO PRÉSTAMO BID No. 1074 /SF-NI de fecha 18 de marzo de 2001.

Ley Orgánica del Poder Judicial, publicada el 23 de julio de 1998.

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO JUDICIAL Y ACCESO A LA JUSTICIA / BID-NI-0081 (2000), documento de programa.

RAMOS VANEGAS, Alba Luz (1999), "Vigencia y aplicación del Principio de Seguridad Jurídica en Nicaragua", ponencia en el Encuentro Hacia un Estado de Seguridad Jurídica, Nicaragua, junio de 1999.

(s.f.), "Promoción de la doctrina y la jurisprudencia con perspectiva de género para una sólida argumentación de las sentencias", ponencia en el I Encuentro de Magistradas de América Latina para una Justicia de Género.

En Nicaragua: la justicia para las mujeres es cosa de suerte y no de ley¹

Violeta Delgado
Nicaragua

Se desempeña como Secretaria Ejecutiva de la Red de Mujeres contra la Violencia.

“Las mujeres no podemos hablar de justicia dentro de un sistema social que sigue siendo para nosotras totalmente excluyente y discriminatorio”.

**TESTIMONIO DE UNA PARTICIPANTE EN LOS FOROS DE ACCESO
A LA JUSTICIA DE LA RED DE MUJERES CONTRA LA VIOLENCIA**

En su práctica y en su análisis, el movimiento de mujeres ha demostrado que la problemática de la violencia es la expresión de las relaciones de poder que oprimen a las mujeres, desde el ámbito privado hasta el ámbito público. Por lo tanto, sin obviar la necesidad de intervenir sobre las formas específicas y diversas en que se expresa la violencia, es indispensable reconocer sus causas estructurales para evitar que las políticas y estrategias definidas para atacarla se limiten a actuar

¹ Ensayo basado en las memorias y trabajos de los Foros de Acceso a la Justicia. Red de Mujeres contra la Violencia, Nicaragua 2002.

sobre sus manifestaciones, sin transformar las causas de fondo que la alimentan. Una de las expresiones más fuertes de estas desigualdades es el tema de la violencia contra las mujeres, la que no debe verse sola ni aislada de las otras expresiones de subordinación (D´Angelo, 1998).

La experiencia de las mujeres que han sido víctimas de violencia, y de quienes las han acompañado, demuestra que en Nicaragua no puede hablarse de **acceso a la justicia** cuando el Estado, a través de sus instituciones, no brinda las garantías mínimas para el ejercicio real de derechos fundamentales como la vida y la integridad física, síquica y emocional de las mujeres.

Los reportes de los centros y colectivos de mujeres sustentan la aseveración de que los derechos de las mujeres nicaragüenses están siendo violados de manera sistemática. Por ejemplo, una mujer o niña violentada no sólo sufre al momento de ser agredida por el criminal, sino que se expone una y otra vez al dolor y a la agresión que le infligen funcionarios e instituciones cuando se atreve a interponer la denuncia, lo que convierte al propio Estado en su agresor.

La revictimización

Muchas mujeres, adolescentes y niñas no se atreven a buscar ayuda, o abandonan los procesos iniciados, por temor a hacer más dolorosa y angustiante su condición de víctima y sobreviviente.

La naturaleza del sistema judicial y los prejuicios de los administradores de justicia –quienes asocian la violencia intrafamiliar y sexual a una condición “normal”, de carácter “privado” o a una situación “provocada” por las personas que la viven– y de las personas a quienes la víctima se enfrenta limitan el acceso a la justicia para las mujeres. Esto conlleva al subregistro y, por ende, la invisibilización del problema.

El proceso de revictimización al que se ven sometidas las mujeres que han sufrido algún tipo de violencia, se da por parte de las personas que las atienden, tanto por sus actitudes, ideas y formas de comunicación como por los procedimientos legales y la aplicación de los mismos. A esto debe agregarse el morbo con que muchas veces son atendidas las víctimas, particularmente cuando se trata de delitos sexuales.

En los Foros de Acceso a la Justicia, realizados en toda Nicaragua por la Red de Mujeres contra la Violencia, fueron innumerables los relatos y ejemplos de esto. Tal el caso de la secretaria de un juzgado quien, a las puertas del mismo y en medio del tumulto, gritó: “¡Que pase la violada!”

Hay desconocimiento sobre el alcance y la dimensión de la violencia contra las mujeres aun en las mismas leyes y sus procedimientos, sobre todo en aquellas que responden al marco jurídico internacional y que han sido asumidas por el Estado nicaragüense (Convención de Belem do Pará y CEDAW), lo que lleva a pensar que el acceso a la justicia se construye sobre ideas equivocadas y generalizadas que llegan a profundizar el trauma generado por la situación de violencia, desconociendo los

derechos más elementales a las personas, negando una alternativa de reivindicación o resarcimiento del daño, así como una alternativa que contribuya en la sanación de las personas que han vivido violencia.

¿Cómo se refleja?

En las diferentes instancias (Policía, juzgados, Procuraduría, Instituto de Medicina Forense) cotidianamente se presentan mujeres, niñas, niños y adolescentes en busca de ayuda, los cuales, en su mayoría, desconocen las leyes y procedimientos policiales y judiciales, lo que muchas veces los inhibe, desconcierta y confunde.

Las víctimas son obligadas a relatar los hechos una y otra vez sin privacidad alguna. Las reacciones de llanto repentino, angustia, sudoración excesiva, temblor corporal, fricción de manos, náuseas, mareos, sensación de fuga, dolores musculares, de estómago o de cabeza son constantes. Sobre esto también hay falta de conocimiento.

Muchas veces las reacciones psicológicas causadas por el daño, tales como mutismo o estupor, son aprovechadas por la defensa del agresor para inculpar a la víctima.

En dependencia del grado de fortaleza que la persona tenga y del modo como se aborde el caso, puede haber en la víctima una actitud de negación del hecho o bien una retractación, lo que incide en la inculpación de las personas que han vivido la experiencia del abuso, a las que se acusa de querer hacer daño a una persona inocente, en este caso su agresor.

Son pocos los casos que culminan el proceso judicial. Enfrentarse a sesiones de jurados en las que se ofende y se descalifica a las víctimas de violencia o se culpa a las madres de niñas violadas bajo la suposición de que “no supieron cuidar a sus hijas”, es complejo y duro.

Cada vez que una mujer relata “lo ocurrido” frente a un jurado (y muchas veces ante el propio agresor) hay una revictimización.

El calvario psicológico y legal...

Los procesos sin detenido —en su mayoría— ocasionan frustración, porque si no hay reo no hay prisa. Mientras tanto, las agresiones en el ciclo de violencia se agravan al punto de poner la vida de la mujer en inminente peligro.

Otra de las limitantes para que las mujeres puedan acceder a la justicia ocurre cuando el dictamen sólo evidencia “daños leves”, y el judicial llama a la víctima y al agresor para un trámite de mediación. “Muchas veces minimizan la gravedad de los hechos, y en vez de mediar para lograr la reparación del daño causado y prevenir futuros hechos delictivos, su mayor motivación parece ser convencer a la víctima para que otorgue el perdón y acepte la reconciliación”. Con esto se propone el olvido del delito y la supuesta asunción de compromisos por parte de un agresor a quien nadie vigila ni da seguimiento.

Si no hay mediación y se logra una sentencia condenatoria después de transcurridos seis meses, el procesado obtiene el beneficio de la suspensión de la condena sin ser detenido y, para colmo, la fianza aplicada nunca sobrepasa el monto mínimo establecido por ley, cien córdobas.

No sólo se expone a la víctima sino a otras mujeres y niñas. En la Región Autónoma del Atlántico Norte, un profesor de escuela primaria violó a siete niñas, sin embargo, cuando el caso llegó a los juzgados, fue liberado por un recurso de exhibición, y continuó dando clases como si nada hubiera pasado.

Entonces, ¿dónde está la justicia para las mujeres?

Son muchas las mujeres que se ven obligadas a abandonar el proceso. En ocasiones, las niñas y mujeres no son escuchadas por los jurados y los agresores salen libres “por falta de testigos”, aunque los dictámenes médicos, las pruebas y el testimonio de la víctima sean claros. Con ello se minimiza la palabra de la víctima; como no hay testigos presenciales de los hechos se absuelve al violador por “falta de pruebas”. Se reconoce el delito, pero no al delincuente. Se olvida que las agresiones ocurren sin testigos.

Se consideran de menor importancia las denuncias de acoso sexual en las escuelas o en las instituciones públicas, llegándose al extremo de expulsar a la víctima, e, incluso, de premiar al victimario ascendiéndolo o reconfirmándolo en su puesto. Igual sucede con los juicios por alimento —los que representan una limitación para las mujeres—, que no son conocidos por los jueces locales, y en los que el cumplimiento de una rara sentencia favorable a la madre difícilmente se garantiza.

Al declarar, la mujer es sometida a interrogatorios denigrantes en los que, prácticamente, la incriminan. Los o las judiciales dan trámite a cuanta solicitud de dictamen pide la defensa, a pesar de que la ley establece procedimientos especiales para la impugnación de pruebas. En los casos de delito sexual, las víctimas viven el proceso judicial como un acto más de violación, en el que su desnudez es expuesta ante una o varias personas extrañas que hacen contacto con sus genitales y, a la vez, realizan preguntas que muchas veces se convierten en inculpaciones, sobre todo las basadas en el mito de la “provocación”.²

Lograda la interposición de un auto de prisión (detención preventiva) y yendo el caso a jurado, la víctima será afortunada si logra un veredicto condenatorio. Afortunada puesto que —según la experiencia de más de diez años de la Red de Mujeres contra la Violencia— los Jurados de Conciencia, que deben tomar la decisión por íntima convicción, generalmente declaran la inocencia del victimario, en muchos casos sin tomar en cuenta las condiciones en que se da el abuso y las secuelas y daños que en las mujeres, niñas, niños y adolescentes provocan las agresiones sexuales, no sólo

² El mito de la “provocación” se expresa en la idea equivocada que prevalece socialmente al considerar que las niñas, niños y adolescentes pueden provocar a sus agresores para el contacto sexual a través de gestos, juegos, insinuaciones y hasta con su forma de vestir.

con los actos denunciados, en cuanto a su integridad física, psicológica o sexual, sino los efectos en su vida laboral y académica. En su salud integral.

Por otra parte, la justicia retardada no es justicia. Tampoco lo es cuando los delitos prescriben o se minimizan los testimonios o denuncias (que las mujeres no pueden hacer sino hasta que las condiciones de seguridad o apoyo existen) que son desechadas por “falta de pruebas”. Aunque los instrumentos para valorar las lesiones psicológicas han contribuido a reconocer los daños y el delito, éstos no necesariamente valoran los actos y sus consecuencias en toda su dimensión.

En el caso de las comunidades indígenas, las mujeres se enfrentan al hecho de que los Wihtas³ (jefes comunitarios) en su mayoría son hombres y resuelven los problemas considerados de interés comunal.

A manera de conclusión

- La gran reforma del sistema penal deberá ir acompañada de la transformación de valores y concepciones ideológicas androcéntricas de los y las administradores/as de justicia.
- El acceso a la justicia para las mujeres, niñas, niños y adolescentes se ve limitado por un sistema que, basado en ideas míticas, facilita la impunidad de los agresores, tanto por las ideas de las personas que participan en el proceso judicial como por el marco jurídico que institucionaliza estos mitos.
- Las circunstancias revictimizantes no sólo agravan el trauma de la víctima, sino que, muchas veces, la empujan a abandonar el proceso judicial.
- Es urgente que las instancias policiales y judiciales desarrollen procesos de reflexión sobre la problemática de violencia intrafamiliar y sexual que les permitan desmitificar y abordar de una forma más apropiada estos casos.
- Hacen falta esfuerzos conjuntos de la sociedad civil y el Estado para promover un proceso de atención integral y no revictimizante, basado en el respeto y reconocimiento de los derechos humanos de las personas que han vivido violencia intrafamiliar y sexual.
- Nos urgen los recursos económicos para prevenir, atender, sancionar y deconstruir las bases de la subordinación. La violencia contra las mujeres no ha pasado de moda, no le busquemos nuevos clichés.
- La corrupción en el sistema de justicia está materializada en tráfico de influencias, sobornos, chantajes, complicidad con líderes políticos y religiosos, y con el poder económico de quienes se han escudado en la inmunidad constitucional (que les confiere la ley o su estatus político, social o económico) para evadir las denuncias y juicios por delitos cometidos contra mujeres, niños y niñas. De manera que, para

³ Palabra miskita con que se denomina a los jueces comunitarios. Significa líder o dirigente.

las mujeres, la lucha contra la corrupción va más allá de las voluntades personales de los funcionarios de turno, y más allá de la dolorosa sustracción del caudal público. Es una lucha por lograr la despartidización de las instituciones públicas y el ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres.

Referencias bibliográficas

CEDAW (1981), *Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer*, Nueva York, Naciones Unidas.

D'ANGELO, Almachiara y HEUMANN, Silke (1999), *Mal tratar de hacer pareja*, Managua, MUSAVIA.

MODERNIZACIÓN DE LAS POLICÍAS NACIONALES Y ENFOQUE DE GÉNERO

Equidad de género en la modernización de la Policía Nacional de Panamá

Comisionado Alvis Santana
Panamá

Es Subdirector de la Policía Nacional de Panamá.

Al conceptualizar el significado de género, ha existido un consenso en cuanto a la necesidad de distinguir las diferencias biológicas (sexo) de aquellas creadas por la sociedad (género); refiriéndose éste a las cualidades, capacidades, roles y atributos que la sociedad ha asignado de forma diferenciada a hombres y mujeres, además de establecerles derechos, obligaciones y prohibiciones distintas, es decir, crear desigualdades.

El concepto de género aborda, de una manera más explicativa, definiciones fundamentales, tales como los roles, estereotipos, condición y posición; por otro lado, el enfoque de género está encaminado a eliminar el sexismo y la discriminación.

En la legislación panameña, el concepto de género se entiende como la adscripción de identidades, roles y valores diferenciales entre mujeres y hombres, los que se expresan como desigualdades sociales (Asamblea Legislativa, 1999).

En el pasado siglo XX, de acuerdo con la Ley 4 del 29 de enero de 1999, se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres. La Ley incluye los intereses, derechos, necesidades, realidades y puntos de vista de mujeres y hombres en cada aspecto, a nivel de una política, plan o programa. La Ley busca incidir en la manera de ver y entender las múltiples formas de subordinación y discriminación que, frente a los hombres, experimentan las mujeres de distintas edades, etnias, razas o condiciones socioeconómicas, o por discapacidades, preferencias sociales, ubicaciones geográficas y otras, dando lugar a la diversidad entre las mujeres, que influye en la manera como se experimenta dicha subordinación y discriminación (Asamblea Legislativa, 1999).

Asimismo, se desarrolla una política de equidad, entendiéndose ésta como la condición que permite a la persona en desventaja participar en igualdad de condiciones (Asamblea Legislativa, 1999).

La Policía Nacional de Panamá ha evolucionado en la política de género, la ha incorporado en la planificación estratégica, tecnológica, social, económica y cultural, particularmente en relación con los retos constantes en la prevención de los delitos y faltas, de forma tal que se disminuyan los sesgos de género a lo interno de la institución y a lo externo, vertiéndose en la respuesta a las constantes y continuas necesidades de seguridad ciudadana que exige la sociedad panameña.

En 1904, la Policía Nacional de Panamá no consideraba a las mujeres como parte integral de la institución, y tan sólo se les empleaba en trabajos de limpieza, cocina y lavandería; por lo tanto, era una institución netamente masculina. No es sino hasta la década de los 50, cuando la Policía Nacional cambia de nombre a Guardia Nacional (1953), y cumple funciones tanto policiales como militares, cuando se da inicio (1954) al ingreso de las primeras mujeres, registradas de acuerdo con los archivos de la institución, motiva a otras a ingresar hasta llegar a la década de los ochenta, cuando una mujer obtiene el rango de Teniente Coronel (Margarita Arango de Ferrufino). Paralelamente a esa época, las mujeres ostentaban rangos subalternos hasta el grado de Subteniente, lo que motivó a otras a realizar estudios para oficiales en el extranjero. Sin embargo, para la admisión de mujeres, las escuelas militares o policiales en el exterior eran muy pocas; sólo había oportunidades de beca para oficiales enfermeras militares en México, Perú y Argentina, y para oficiales de policía en Chile. Se puede señalar que a pesar de esta invisibilidad, las mujeres han ido, poco a poco, ganando terreno para alcanzar una posición de equidad en la institución.

Por esa misma década, la Guardia Nacional sufre otra transformación: se constituye en Fuerza de Defensa. En ella se da mayor participación a las mujeres y se crea la “Jefatura de la Fuerza Femenina” (FUFEM) al mando de la capitana Luz

María Llorente. Estaba considerada como una unidad especial y poseía sus propias instalaciones. De igual forma se implementa el Batallón de Sanidad Militar, en el que las enfermeras militares inician su carrera, así como las mujeres policías en la Fuerza de Policía. Es importante resaltar que en todas las instalaciones, tanto militares como policiales, con efectivos mixtos, se procedió a acondicionar sanitarios y dormitorios separados, respetando la condición biológica hombre-mujer.

Para la década de los noventa, las Fuerzas de Defensa se transforman en Fuerza Pública con funciones exclusivamente policiales, debido a la prescripción del Ejército;¹ de ella es integrante la Policía Nacional de Panamá.² La nueva organización reconoce la permanencia laboral y el derecho de jubilarse con 25 años de servicios continuos (aunque después de 1985 deben ser 30 años continuos o discontinuos dentro de la institución). A la vez, se cambian los rangos del nivel superior llamándose al Teniente Coronel, Subcomisionado; y al Coronel, Comisionado, cambiando las posiciones del Segundo Comandante por la de Subdirector, y la de General de Fuerzas por la de Director General.

En esa década se impulsa la participación femenina en los estudios policiales para oficiales, lo que da como resultado oficiales graduadas en el extranjero con el grado de Subteniente (Venezuela, Colombia, Honduras, Chile y Argentina).

En la década de los noventa asciende, por los años de servicio cumplidos, una Subcomisionada (Ida Aguilera de García), quien había ingresado a un curso de formación de la Guardia Nacional en Panamá en la década de los setenta, ya ostentando el título de ingeniera agrónoma, por lo que se le otorgó el rango de Subteniente. En el desarrollo de su carrera ocupa la posición de Directora de Recursos Humanos y se jubila al cumplir sus 25 años de servicio continuo. En la presente década asciende otra mujer al mismo rango, ocupando la posición de Jefa de Zona (subcomisionada Linda Moreira de Garrido).

Se observan avances significativos dentro de nuestra sociedad. El hombre y la mujer policías juegan un papel importante en las labores cotidianas al servicio de la comunidad. Las desventajas que en algunas oportunidades fueron atribuidas a la mujer, para el servicio policial operativo, se han ido corrigiendo, de tal forma que el hombre ya la acepta como compañera o superiora en los niveles jerárquicos, y se han superado algunas barreras que existían, porque la mujer ha sabido darse su lugar dentro de la organización.

En la actualidad, la Policía Nacional cuenta con un efectivo de 1,137 mujeres juramentadas como policías, y 224 civiles no juramentadas, distribuidas a nivel nacional, lo que representaría el 9.28 por ciento del total de efectivos de la institución.

1 Con base en la reforma constitucional de los actos legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994, se modifica el artículo 305 de la Constitución Política, en el que se señala que "La República de Panamá no tendrá Ejército".

2 Mediante Ley 18 del 13 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional de Panamá.

Igualdad de oportunidades y equidad en la Policía Nacional de Panamá

La Policía Nacional tiene jurisdicción a nivel de todo el territorio de la República de Panamá, que limita al Norte con el Océano Atlántico, al Sur con el Océano Pacífico, al Este con la República de Colombia y al Oeste con la República de Costa Rica, y tiene una extensión de 75,517 km².

De acuerdo con el censo de población de 2000, en la República de Panamá se registró una población de 2,855,703 habitantes, de los cuales 1,440,801 son hombres que representan el 50.5 por ciento, y 1,414,902 mujeres que representan el 49.5 por ciento (Dirección de Estadísticas y Censos, 2001).

Según la Ley Orgánica de la Policía Nacional su misión es:

Salvaguardar la vida, honra, bienes y demás derechos y libertades de quienes se encuentran bajo la jurisdicción del Estado; preservar el orden público interno, mantener la paz y la seguridad de los habitantes, así como ejecutar todas las misiones y funciones que le sean asignadas por la (el) Presidenta(e) de la República, de conformidad con la Constitución Política y la Ley.

Esto conlleva la participación de todo el personal, en forma integral, en el cumplimiento de la misión. En lo que se refiere a la prestación del servicio, la mujer participa en todos los campos, tanto administrativos como operativos, especiales y de jefatura. La composición contribuye al funcionamiento o perfeccionamiento del servicio que se brinda a la sociedad. En la actualidad, la organización policial está estructurada en unidades de dirección, operativas, de coordinación, de asesoría, de fiscalización, unidades de apoyo administrativo y de servicios especiales.

La Policía Nacional de Panamá consta de los siguientes niveles y cargos:

- Nivel básico: Agente, Cabo Segundo, Cabo Primero, Sargento Segundo y Sargento Primero.
- Nivel de oficiales: Subteniente, Teniente, Capitán/a y Mayor.
- Nivel superior: Subcomisionado/a y Comisionado/a.
- Nivel directivo: Director/a y Subdirecto/a.

Participan activamente, tanto hombres como mujeres, en cada uno de los niveles y cargos antes descritos, y la mujer está presente en casi todos los niveles con excepción del nivel directivo; los nombramientos de Director/a y Subdirecto/a General son facultad exclusiva del/a Presidente de la República. Los nombrados deben pertenecer a la carrera policial. En la actualidad, las mujeres no han tenido candidatas para esos cargos, ya que, en su mayoría, se encuentran aún en los niveles de oficiales y básico, y no cumplen con los años de servicio exigidos en el Reglamento de Ascenso que regula la carrera policial; sin embargo, están presentes en el nivel superior con la representación de una Subcomisionada.

Con la promulgación de la Ley 18 del 3 de junio de 1997, Ley Orgánica de la Policía Nacional, se regula la carrera policial. En el artículo 48 se establece:

La carrera policial se basa en criterios de profesionalismo y eficiencia. El Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Gobierno y Justicia, promoverá las condiciones más favorables para la adecuada promoción humana, social y profesional de los miembros de la Policía Nacional, de acuerdo con los principios de objetividad, igualdad de oportunidades, méritos y capacidad...

Asimismo, el artículo 50 a la letra dice:

Todo panameño o panameña, sin discriminación alguna, puede aspirar a desempeñar un cargo en la Policía Nacional siempre que reúna los requisitos y cumpla el período de prueba establecido en esta Ley y sus reglamentos.

De esta forma, la Policía Nacional se coloca a la vanguardia a nivel de las instituciones públicas en el país, al introducir en su Ley Orgánica el reconocimiento de la igualdad de oportunidades y, a su vez, precisar las diferencias en términos de panameño o panameña.³ Esto conlleva cambios, ya que los rangos fueron señalados con cortes masculinos, pero en la práctica común se han corregido, tal es el caso del Subcomisionado/a y Capitán/a. Asimismo, es el caso con el cargo de Presidente de la República, Jefe máximo de la Policía Nacional (artículo 4) o Presidenta de la República, Jefa máxima de la Policía Nacional, primera mujer en ocupar este máximo cargo, lo que generó una evolución de cambios históricos para el país.

La igualdad de oportunidades está contemplada en la Ley Orgánica de la Policía en: objetivos, misión y funciones; en principios básicos de conducta; el uso limitado de la fuerza; la carrera policial; los niveles y cargos; los estados del personal; la estabilidad policial; los derechos, deberes y prohibiciones; la enseñanza policial y la ética policial; el régimen de disciplina y las normas de carácter procesal, penal y penitenciario.

En cuanto a la igualdad en el proceso administrativo, resaltan aspectos interesantes, por ejemplo, la igualdad de salarios y sobresueldos, así como la disponibilidad del servicio, las prestaciones y oportunidades dentro de la carrera policial, y la igualdad en los incentivos económicos por estudios universitarios y nacimiento de hijos/as, entre otros.

A lo interno de la Policía Nacional, por el mismo respeto a la mujer, se ha desarrollado una adecuada política institucional en contra del acoso sexual a un/a subalterno/a, lo cual se incluye en el reglamento disciplinario,⁴ y se tipifica como falta gravísima de conducta en el artículo 133, acápite 9. La sanción para estos casos es de penas que

3 Es importante resaltar el hecho de que la Ley Orgánica de la Policía Nacional de Panamá fue promulgada dos años antes que la Ley No. 4 del 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres.

4 Decreto Ejecutivo No. 204 del 3 de septiembre de 1997, por el cual se expide el Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional.

van desde el arresto por 60 días hasta la destitución. Lo anterior, con la finalidad de mejorar las condiciones de trabajo y construir un nuevo tipo de relación entre compañeros/as, subalternos/as y superiores/as.

Asimismo, se han desarrollado políticas de equidad. Con ellas se han ido mejorando aspectos que generaban algunas desigualdades:

- En los requisitos de ingreso a la institución se establecen diferencias: la estatura de las mujeres no menor de 1.62 metros y la de los varones no menor de 1.68 metros.
- Se atienden consideraciones antropomórficas de los/as indígenas panameños, modificando la exigencia de estatura a 1.62 metros para varones y 1.55 metros para mujeres, considerándose el resto de los requisitos.
- En la prueba de evaluación física se establecieron dos tablas con tiempos y ejercicios diferentes, una para el personal masculino y otra para el personal femenino, dándoles el mismo valor por razones biológicas.
- Se reconoce el fuero de maternidad para las mujeres. La institución hace los arreglos necesarios para evitarle al personal en estado de embarazo tareas inadecuadas o perjudiciales a su condición.
- Se establece una diferencia en cuanto al uniforme a utilizar, tanto para hombres como para mujeres, así como en cuanto al corte de cabello.
- Se instalan dormitorios y baños separados para mujeres y hombres.
- Se dispone la creación de centros de orientación infantil, en las zonas con mayor cantidad de unidades policiales, dando con ello un apoyo a padres y madres de familia. La finalidad es ayudar al bienestar de los/as miembros/as, contribuyendo al cuidado de sus hijos/as, brindándoles, en ese aspecto, tranquilidad cuando están laborando.
- Se instalan barbería para hombres y sala de belleza para mujeres policías, donde también son atendidos sus familiares.
- En la diferenciación de cargos, ejemplo: Subcomisionado/a y Capitán/a.

Los puntos antes detallados son aspectos de equidad que contribuyen a generar el respeto mutuo entre hombres y mujeres policías, igualdad de oportunidades y superación profesional al servicio de la comunidad.

Equidad de género en la modernización de la Policía Nacional de Panamá

El concepto de género en la modernización de la Policía Nacional debe entenderse no como un gusto, sino como una necesidad surgida de un contexto cambiante, que mueve a las organizaciones hacia la búsqueda permanente de la actualización política, económica, social y tecnológica, encaminada al respeto de las leyes, de los dere-

chos humanos, y a la vocación de servicio; además, al respeto, sobre todo, de aquellos a quienes servimos, dándoles una atención personalizada, igual tanto para hombres como para mujeres.

Los cambios de técnicas y tácticas policiales, agrupadas hoy día en estrategias, dan como resultado el diagnóstico y evaluación de programas policiales para un mejor servicio a la comunidad. Al ser la equidad de género un aspecto importante para la Policía Nacional de Panamá, se ha dado un proceso de sensibilización a todos/as los/as miembros de la institución para que participen y se logre una mayor concienciación.

En septiembre de 2001 la Policía Nacional, en coordinación con la GTZ de Nicaragua, organizó un seminario para la promoción de políticas de género en la institución policial. Tal seminario estuvo dirigido a miembros del nivel directivo superior y a oficiales, y tuvo un total de 60 participantes de diferentes dependencias de la institución. Participaron facilitadores invitados de Nicaragua, entre ellos el Comisionado General de la Policía Nacional de Nicaragua, Eduardo Cuadra Ferrey.

Es importante señalar que dentro de la modernización de la Policía Nacional se desarrolló un planeamiento estratégico, y se introdujo cambios sustanciales:

- El establecimiento de la misión, visión y valores culturales definidos para la institución.
- El establecimiento de la Comisión Institucional de Política de Género de la Policía Nacional obedece a la escogencia de nuestra institución para realizar un plan piloto dentro del proyecto “Enfoque de Género en la Modernización de las Instituciones Policiales y en la Seguridad Ciudadana”, de la Comisión de Jefes/as de Policía de Centroamérica y el Caribe y de la GTZ Nicaragua, la cual está conformada por tres niveles: el primero como decisorio político (consejo de género, presidencia y vicepresidencia), el segundo de coordinación (delegada y sub delegada internacional, enlace gubernamental, secretaría y archivo) y el tercer nivel de apoyo administrativo y operativo (una subcomisión administrativa que consta de la unidad de relaciones públicas y recursos humanos, y otra operativa que consta de las unidades de planeamiento y capacitación y de análisis y evaluación).
- El desarrollo de un nuevo enfoque, con la creación de una Dirección de Bienestar Laboral para atender al policía hombre o mujer como tal y a su familia, buscando opciones en la solución de problemas surgidos de una eventualidad, en coordinación con la Fundación de Bienestar Policial u otras organizaciones gubernamentales o civiles, debido a hechos derivados del cumplimiento del deber, sean éstos accidente o enfermedad. Esta dirección, además, brinda orientación contra la violencia intrafamiliar o violencia doméstica, proporciona educación sobre salud sexual y reproductiva —respaldada con la atención médica requerida para una adecuada planificación familiar, tanto a hombres como a mujeres—, organiza charlas de economía familiar; brinda orientación religiosa y retiro espiri-

tual con la pastoral policial, atiende la línea de auxilio para los/as policías, y tiene profesionales que brindan sus servicios como trabajadoras sociales, de salud y psicología a las unidades de la Policía Nacional. Genera, a su vez, actividades deportivas, recreativas, educativas y culturales, tanto para las unidades policiales juramentadas como para las no juramentadas y para sus esposas/os e hijos/as.

- El desarrollo de la Guía del Plan Preventivo contra la delincuencia a nivel nacional, con el que participaron hombres y mujeres policías, generando opiniones para cambios sustanciales en la prestación de un mejor servicio a la comunidad.
- El bosquejo del Proyecto 2000-2005 de Seguridad Ciudadana, orientado a la participación de las comunidades con la policía, en un trabajo conjunto de prevención del crimen, reducción de la violencia y fomento de la vida en comunidad, mediante el desarrollo de comités de vecinos, comerciantes, transportistas, campesinos y empleados vigilantes; así como del desarrollo de actividades recreativas y educativas dentro de las comunidades, en la búsqueda del fortalecimiento de los valores morales y cívicos. Se pretende establecer con estos programas un mayor acercamiento a las personas que viven o trabajan en la comunidad, personalizando el servicio mediante la asignación de policías comunitarios o enlaces con los/as presidentes/as de los comités, y en el cual la Policía se retroalimenta de información obteniendo como resultado la búsqueda de soluciones a problemas delincuenciales o de violencia existentes. Además, en relación con los/as niños/as y adolescentes, se realiza un constante trabajo de orientación a los padres y madres de familia para que los alejen de las malas conductas, vicios o acciones delictivas, y pueda así cumplirse uno de los lemas antiguos del Cuerpo de Policía: “Educa al niño y no castigarás al hombre”.
- El desarrollo de una política institucional que fortalezca el servicio policial para la niñez y la adolescencia, para que implemente acciones coordinadamente con instituciones del Estado y organizaciones no gubernamentales, en forma preventiva, que coadyuven a reorientar conductas de niños/as y adolescentes en bien de la sociedad; protegiéndolos de los malos tratos o abusos, de los vicios, drogas ilícitas o influencias delictivas de mayores, menores o de igual edad. Procurar cómo, junto con las autoridades, las instituciones y la sociedad civil realicen un trabajo en forma armónica y coordinada. A su vez, las unidades de este servicio han sido capacitadas para tratar adecuadamente la violencia de género, las violaciones a los derechos humanos y los abusos en la intervención policial.
- Se establecen coordinaciones con el Programa Regional de Capacitación contra la Violencia Doméstica del ILANUD, materializándose en noviembre de 2001 un curso de capacitación para la formación de 30 facilitadores, y en marzo de 2002 se ejecutó otro curso para convertirlos en supervisores en cuanto al manejo de violencia de género, derechos humanos e intervención policial. De igual forma, a partir de marzo del presente año se incluye, en el programa curricular, en la formación de agentes policiales, un total de 20 horas de capacitación.

- Formación de facilitadores/as policiales para dictar cursos a nivel nacional, en forma descentralizada, en la Escuela de Seguridad Ciudadana, los cuales se desarrollan en los salones de clase de las zonas de Policía, para orientar a jóvenes responsables o líderes comunales, contribuyendo con ello a la promoción de valores que hablen de paz, de respeto al prójimo y al bien ajeno, y que les hagan comprender que la Policía es su amiga, que hay que decir no a la violencia y respetar las leyes y a las autoridades.
- La integración de la Policía Nacional a la red del sistema de indicadores con enfoque de género en Panamá, con la finalidad de brindar información sobre la situación de las mujeres y hombres policías, en equidad y diferencias en distintos aspectos de la realidad institucional, llamado subcomponente 10.3 del Programa de Igualdad de Oportunidades de Panamá (Información desagregada por sexo con enfoque de género) supervisado por el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia y la Contraloría General de la República.
- En el esfuerzo de prevenir el VIH, el Sida y las Infecciones de Transmisión Sexual, se establece como parte del compromiso adquirido mediante la promulgación de la Ley 3 del 5 de enero de 2000, la Comisión de Atención y Prevención del Sida y de las Infecciones de Transmisión Sexual, con la conformación de subcomisiones en varias zonas policiales, para asegurar el desarrollo del programa coordinadamente con la Dirección de Bienestar Laboral, el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social, dirigido al personal juramentado/a y no juramentado/a de la Policía, al igual que a sus familiares y a los aspirantes de nuevo ingreso en la institución.
- De igual forma se establece la Comisión Institucional para la Prevención y Manejo de la Adicción, dirigida a los/as funcionarios/as policiales, agentes en prueba, familiares inmediatos y aspirantes.

Otro impulso sustancial es la promoción, en las unidades policiales, del respeto al principio de la ética profesional, como lo dice el artículo 115 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional de Panamá:

Todo el personal de la Policía Nacional deberá poseer vocación de servicio a la comunidad, capacidad para las relaciones humanas y madurez emocional, así como las condiciones físicas para desempeñarse en la profesión policial. Deberá ser apto para servir en un cuerpo cuya doctrina, estructura y prácticas son propias de una institución policial destinada a proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, a prevenir y combatir toda clase de delitos, así como a mantener la paz interna, la tranquilidad, la seguridad y el orden público (Asamblea Legislativa, 1997).

Otro elemento no menos importante en la búsqueda de la equidad en la modernización policial, y observado en el planeamiento estratégico, es el desarrollo de la pastoral policial a nivel nacional, para brindar apoyo moral y espiritual al personal, y crear una nueva cultura individual, orientada hacia un enfoque institucional, para lograr un

mejor hombre y una mejor mujer policía, que sepan diferenciar el bien y el mal, que traten a sus semejantes como seres humanos, y cumplan y hagan cumplir las leyes.

Como complemento de estas actividades se imparten conferencias, seminarios y cursos institucionales en todos los niveles jerárquicos de la Policía Nacional, con temas como Mística Institucional, Economía Familiar, Responsabilidad Familiar, Autoestima e Inteligencia Emocional, Perfeccionamiento Técnico Policial, Docencia Policial, Planeamiento Estratégico, entre otros; todos con la finalidad de mejorar la calidad de el/la funcionario/a policial, para que pueda servir mejor a la comunidad donde el rol participativo de la mujer uniformada se hace presente.

La organización policial, de acuerdo con sus reglamentos y con la disciplina de sus miembros, da lugar a sentimientos de lealtad, integración de grupo y sentido de pertenencia, con valores institucionales tales como vocación de servicio, sacrificio, abnegación, disciplina, responsabilidad, respeto, honor, moralidad, honradez, discreción, profesionalismo, porte, superación, diligencia, eficiencia y eficacia, dignidad, imparcialidad, cortesía, valor, tolerancia y lealtad.

Al tener claridad en cuanto a las estrategias trazadas, la Policía Nacional se proyecta con una visión para alcanzar el éxito:

Seremos una institución de seguridad pública de primer orden a nivel nacional, caracterizada por el respeto a los derechos humanos y la defensa del régimen constitucional y legal, inspirada en valores trascendentes, como vocación de servicio a la comunidad, disciplina, moralidad, valentía, lealtad, tolerancia y profesionalismo; que actúa con eficiencia y eficacia para prevenir o neutralizar todas las formas de incumplimiento de las leyes mediante el desarrollo de nuevas concepciones, enfoques, técnicas y métodos para hacer frente a cualquier amenaza contra la vida, honra y bienes de los asociados dentro del territorio nacional.⁵

Esto lo lograremos a través del desarrollo personal y profesional de nuestros recursos humanos, del acercamiento con la comunidad y la sociedad civil, la constante modernización institucional y la coordinación permanente con todas las otras instituciones del Estado.

Al final, en la aplicación del plan estratégico, aspiramos a ser mejores policías, hombres y mujeres. Con una cultura de seguridad, de equidad de género, de responsabilidad, de orden y disciplina, apegados a los sagrados principios de servir al prójimo, en la observancia de cumplir y hacer cumplir las normas y leyes que regulan la conducta ciudadana.

5 Visión de la Policía Nacional de Panamá como parte de la doctrina institucional.

Referencias bibliográficas

Asamblea Legislativa (1999), *Ley 4 de 29 de enero de 1999, Por la cual se Instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres*, Panamá.

(1997), *Ley 18 de 13 de junio de 1997, "Orgánica de la Policía Nacional de Panamá"*, Panamá.

Constitución Política de la República de Panamá (1996), Panamá, Editorial Mizrahi & Pujol, S.A.

DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA Y CENSO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA PANAMÁ (2001), *Panamá en Cifras*, Panamá, Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

Gaceta Oficial, Decreto Ejecutivo No. 204 del 3 de septiembre de 1997, *Por el cual se expide el Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional*, Panamá.

PROYECTO PROMOCIÓN DE POLÍTICAS DE GÉNERO/GTZ (2002), "El Enfoque de Género en las Organizaciones: Las Acciones Afirmativas en las Instituciones Policiales", presentación en la Reunión de la Comisión de Coordinación Regional de Género de la Comisión de Jefes/as de Policía de Centroamérica y el Caribe, Guatemala.

Incorporación del enfoque de género en la modernización de la Policía Preventiva de Honduras

Comisionada Coralia Rivera Ramos Honduras

Actualmente Directora General de la Policía Preventiva de Honduras y Presidenta de la Comisión de Jefes/as de Policía de Centroamérica y el Caribe.

Conscientes de los retos y desafíos planteados sobre la incorporación del enfoque de género en la modernización de nuestras instituciones policiales, hemos asumido los compromisos adquiridos, en primer lugar, porque este proceso es un acto de estricta justicia hacia las mujeres en su larga lucha por la igualdad y la vigencia de sus derechos humanos y, en segundo lugar, porque el rol igualitario de la mujer es un elemento vital para la modernización de nuestras instituciones, y la implementación del enfoque de género no debe ser producto del azar ni de la improvisación; por el contrario, se requiere de un proceso de reflexión sobre la justeza de su aplicación y del diseño de políticas públicas explícitas.

La Policía Nacional de Honduras fue fundada el 15 de enero de 1882, y a lo largo del devenir histórico sufrió una serie de transformaciones;

durante 32 años estuvo bajo la égida de la Secretaría de Defensa Nacional y Seguridad Pública. Mediante el Decreto No. 229-96, del 17 de diciembre de 1996, se ratificaron las reformas constitucionales relativas al Capítulo X de la Defensa Nacional y, particularmente, al artículo 293, mediante el cual se crea la Policía Nacional de Honduras, dependiente de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, asistida por dos subsecretarías, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública.

El marco legal que la regula parte, en primer lugar, del precepto que establece la Constitución de la República, que en su Artículo 293 señala:

La Policía Nacional es una institución profesional, permanente del Estado, apolítica en el sentido partidista, de naturaleza puramente civil, responsable de velar por la conservación del orden público y la prevención, control y combate al delito; de ejecutar las resoluciones, disposiciones, mandatos y decisiones legales de las autoridades y funcionarios públicos, todo con estricto respeto a los derechos humanos.

El precepto que le confiere constitucionalidad a la institución policial fue incorporado con ese rango normativo en 1998, lo que se considera como un elemento de gran trascendencia para la vida institucional.

Mediante el Decreto Legislativo No.156-98, se aprueba la Ley Orgánica de la Policía Nacional, organizada en cinco Direcciones Generales: Dirección General de la Policía Preventiva (DGPP), Dirección General de Investigación Criminal (DGIC), Dirección General de Estudios Policiales (DGEP), Dirección General de Servicios Especiales Preventivos (DGSEP) y Dirección General de Servicios Especiales de Investigación (DGSEI), cada una con atribuciones y funciones que responden al titular de la Secretaría de Seguridad.

La Ley Orgánica de la Policía Nacional regula aspectos de la vida institucional interna tales como la carrera policial, principios de actuación, deberes y derechos de los hombres y mujeres policías, entre otros. A su vez, incorpora aspectos normativos vinculados a asuntos de seguridad ciudadana, que vienen a regular y a establecer normas generales de interés y afectación para toda la ciudadanía, en cuanto competen a las leyes que se relacionan con el sistema nacional de administración de justicia.

Principales funciones de la Policía Nacional Preventiva

El capítulo IV, artículo 37 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, establece que la Policía Nacional Preventiva tiene por objeto

proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas; prevenir, disuadir, controlar y combatir toda clase de delitos, faltas e infracciones; mantener y restablecer la paz interna, la tranquilidad, el orden público, la seguridad y el respeto de los derechos humanos, con estricto apego a la Constitución de la República.

El artículo 39 enuncia las funciones de la Dirección de la Policía Preventiva, enfatizando entre ellas funciones administrativas, de prevención, de coerción, de auxilio judicial y generales o mixtos, tales como:

- Proteger, de acuerdo con el derecho vigente, a las personas, su honra, creencias, libertades, bienes y derechos, cualquiera que sea su nacionalidad.
- Mantener el orden público, o restablecerlo si es el caso, para garantizar la armónica convivencia social.
- Prestar el auxilio que requieran los funcionarios encargados de ejecutar las leyes y las órdenes judiciales y los decretos, acuerdos, resoluciones administrativas o electorales legalmente emitidas, así como el auxilio que solicite el Poder Legislativo.
- Prevenir y combatir el delito, las faltas y las infracciones.
- Combatir el contrabando, la defraudación y la evasión fiscal y aplicar los controles policiales en materia de hacienda pública.
- Practicar las primeras diligencias ante un hecho delictivo, previamente a la intervención de la Dirección General de Investigación Criminal.
- Acatar el llamado del Congreso Nacional, el Tribunal Nacional de Elecciones, las municipalidades y cualesquiera otra autoridad en los actos de instalación y funcionamiento, así como en los procesos electorales.
- Colaborar en la protección y control de los niños, las niñas y los y las adolescentes infractores/as de conformidad con lo prescrito por la legislación sobre la materia.
- Colaborar con las organizaciones encargadas de proteger a las etnias, madres solteras, ancianos, personas con discapacidad y demás grupos vulnerables en la forma que determinen las respectivas leyes y los reglamentos.
- Colaborar y prestar auxilio a la Policía de otros Estados y a las organizaciones internacionales de Policía en la prevención del delito, de acuerdo con lo establecido en los tratados y convenciones de que Honduras es signataria, o conforme a los acuerdos de reciprocidad, de manera especial con los países centroamericanos, para el combate de la delincuencia, especialmente la relacionada con la trata de mujeres y de niños/a, el narcotráfico, el hurto o robo de vehículos automotores terrestres, los agentes saboteadores, la piratería aérea, el lavado de dinero, los contrabandistas y defraudadores fiscales, los falsificadores de moneda, los traficantes de personas y armas y los delitos de orden internacional.
- Las demás que le otorguen otras leyes o los convenios internacionales de los que Honduras sea signataria.

Estructura de la Policía Nacional Preventiva de Honduras

La Dirección General de la Policía Nacional Preventiva tiene la siguiente estructura jerárquica:

1. Dirección General.
2. Jefatura Regional.
3. Jefatura Departamental.
4. Jefatura Municipal.
5. Jefatura de Estación.

El personal de la institución está compuesto por:

1. Personal de la Carrera del Servicio Policial. Lo rige su propio estatuto.
2. Personal Administrativo, Técnico y de Servicio. Son miembros (as) que ingresan a través de un contrato de trabajo con límite de tiempo, asignándoseles una labor determinada. Se rigen por la Ley de Servicio Civil.

Personal de la carrera del servicio policial	6,663
Personal administrativo, técnico y de servicio	567
Total	7,230

La Policía Nacional está conformada por el personal de la carrera del servicio policial que cuenta con 6,663 policías, hombres y mujeres, y el personal administrativo, técnico y de servicio, constituido por funcionarios y funcionarias excluidos del escalafón policial, los que en su totalidad son 567 hombres y mujeres.

La incorporación de hombres y mujeres a la carrera de oficiales, suboficiales, clases y policías sólo se realiza previa aprobación de los niveles de formación o instrucción impartidos en los centros de estudio del sistema policial del país o del exterior. Los centros de estudio son los siguientes: Centro de Instrucción Policial (CIP) donde se forman los y las policías de la Escala Básica, Academia Nacional de Policía (ANAPO) donde se forman los y las oficiales e Instituto Superior (ISEP) que es la Universidad de la Policía y de la que la oficialidad egresa con la Licenciatura en Ciencias Policiales y otras especialidades del campo.

Seis escalas jerárquicas conforman la institución policial, siete grados a nivel de oficiales y seis grados a nivel de suboficiales.

En la actualidad el máximo grado que ostenta un oficial de la Policía Nacional de Honduras, es el de Comisionado, quien se desempeña como Inspector General de la Secretaría de Seguridad.

A continuación distribución del personal de la carrera del servicio policial por sexo

Personal policial femenino	397	5.96 %
Personal policial masculino	6,266	94.04 %
Total	6,663	100.00 %

En la Policía Nacional Preventiva, de 397 mujeres 15 son oficiales y 382 son mujeres policías de la Escala Básica, y de 6,266 hombres, 407 son oficiales y 5,859 son policías de la Escala Básica.

Personal de la carrera del servicio policial por grado y sexo (julio de 2002)

Escala	Grado	Femenino	%	Masculino	%	Total
Superior	Comisionado(a) General	0		0		0
Ejecutiva	Comisionado(a)	0		1	100	1
	Subcomisionado(a)	3	15.8	16	84.2	19
	Comisario (a)	0	0.0	53	100.0	53
Inspección	Subcomisario (a)	1	1.4	70	98.6	71
	Inspector (a)	1	0.5	166	99.5	167
	Sub Inspector (a)	9	8.2	101	91.8	110
Básica	Policía Clase III	4	5.7	66	94.3	70
	Policía Clase II	3	2.3	126	97.7	129
	Policía Clase I	49	5.9	786	94.1	835
	Policías	326	6.3	4,866	93.7	5,192
Auxiliar	Subcomisario Aux.					
	Subcomisario	0	0.0	5	100.0	5
	Servicios					
	Inspector (a) Auxiliar	0	0.0	1	100.0	1
	Sub Inspector (a) Auxiliar	0	0.0	2	100.0	2
	Sub Inspector (a) Servicios	1	20.0	4	80.0	5
	Servicios	0	0.0	3	100.0	3
Subtotal		397	5.9	6,266	94.1	6,663

La experiencia hondureña con la incorporación del enfoque de género

Honduras, dentro del contexto de la región latinoamericana, fue uno de los últimos países en reconocer los derechos políticos de las mujeres en el Decreto Ley No. 29, del 24 de enero de 1955.

La Constitución Política de 1957 reconoce el derecho de las mujeres hondureñas a ejercer el sufragio.

En 1982, el Estado de Honduras ratificó la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

El Estado hondureño, cumpliendo con el compromiso establecido en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer realizada en Beijing, China, y a solicitud del Movimiento de Mujeres Hondureñas creó, mediante el Decreto No. 232-98, el Instituto Nacional de la Mujer, el cual contempla dentro de sus funciones las de “Formular, desarrollar, promover y coordinar la ejecución y el seguimiento de la Política Nacional de la Mujer y la integración de la misma, el desarrollo sostenible, así como los planes de acción que la operativicen”.

La Ley de Igualdad de Oportunidades, Decreto No. 34-2000, emitido el 12 de abril de 2000, establece en su Artículo 75: “El Estado garantizará la democracia participativa y el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos, tanto a hombres como a mujeres, en igualdad de oportunidades”. Para lograr la incorporación efectiva de la mujer, la ley establece una base de participación del 30 por ciento en forma progresiva hasta lograr la equidad entre mujeres y hombres, aplicable a lo relacionado con los cargos de dirección de los partidos políticos, diputados/as, propietarios/as y suplentes al Congreso Nacional y al Parlamento Centroamericano, alcaldes y alcaldesas, vicealcaldes/esas y regidores/as, en posiciones elegibles de conformidad con una escala basada en los resultados de tres elecciones precedentes.

El 21 de noviembre de 2001 se realizó el lanzamiento de la “Política Nacional de la Mujer: Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 2002-2007”, el cual contiene un conjunto de objetivos y acciones estratégicas, que deberán desarrollar las instituciones del Estado para avanzar en el mejoramiento de la situación de las mujeres y, al mismo tiempo, incidir en el logro de una equidad social.

El plan de gobierno “Mi Compromiso Contigo”, del Presidente Constitucional de la República de Honduras, Lic. Ricardo Maduro, propone construir el futuro de Honduras centrado en el desarrollo de la persona humana. Propone la adopción de un compromiso nacional enfocando el esfuerzo en siete áreas, una de las cuales corresponde a la mujer, con objetivos tales como: contribuir a reducir las desigualdades sociales, económicas, culturales y políticas de la mujer; defender y proteger los derechos de la mujer; prevenir y combatir la violencia en contra de la mujer y los niños; facilitar los conocimientos teóricos y prácticos para que la mujer logre sus

objetivos y oportunidades dentro de la concepción de la equidad, la igualdad y la participación social.

Inserción de la mujer en la Policía Preventiva de Honduras

En la década de los setenta existía una gran inquietud en el alto mando policial, producto de la poca sensibilidad y falta de atención a ciertos problemas, debido a que la Policía estaba formada militarmente y, por lo tanto, no estaba preparada para suplir en términos de capacidad y sensibilidad otras funciones policiales, tales como: la atención a mujeres agredidas, niños y niñas infractores/as y en riesgo social, adolescentes y adultos/as mayores. El 3 de enero de 1977 la Comandancia General de la Fuerza de Seguridad Pública (hoy Policía Nacional), dirigida por el teniente coronel de Infantería D.E.M. Juan Ángel Arias Rodríguez, quien se desempeñó hasta hace un mes como Secretario de Estado en el Despacho de Seguridad, creó el Escuadrón de la Policía Femenina mediante acuerdo No. 059 de la Jefatura de las Fuerzas Armadas, comenzando el mismo con 30 aspirantes, a cargo de una oficial con el grado de Teniente de Sanidad del Ejército.

En enero de 1977 se firma un Convenio de Cooperación con Carabineros de la República de Chile para formar oficiales en la Escuela de Carabineros “General Carlos Ibáñez del Campo”; después de un proceso de evaluación fueron becados seis aspirantes (cuatro mujeres y dos hombres).

En 1984, por primera vez, ingresaron mujeres a los Cursos de Formación de Policías de la Escala Básica, en el Centro de Instrucción Policial, con sede en la ciudad de La Paz.

En 1995 se abre la oportunidad para que aspirantes de ambos sexos se formen como oficiales en la Escuela Nacional de Policía. En 1996 asisten tres oficiales femeninas con el grado de Mayor (grado actual Comisarias) a la formación superior para optar a la Licenciatura en Ciencias Policiales en el Instituto Superior de Educación Policial.

En diciembre de 1998 egresan de la Academia Nacional de Policía seis Sub Inspectoras de Policía, y ello constituye la primera promoción de oficiales femeninas graduadas en nuestra Academia Nacional: cuatro cadetes hondureñas y dos de la República de Panamá.

Proceso de modernización de la Policía Nacional de Honduras

La Policía Nacional de Honduras, con plena conciencia de la situación de seguridad del Estado y del papel transparente que le corresponde en el desarrollo integral sostenible de la nación, realizó un proceso de depuración en sus filas a partir de 2001. Unos novecientos miembros de todas las escalas fueron separados de la institución policial.

Con ello se inicia una “nueva proyección institucional”, como parte del proceso progresivo de transformación administrativo-operativa destinado a convertir a la institución policial en eficiente y profesional, con claro liderazgo y el apoyo de la

sociedad en general, basada en su íntima vinculación con la población y su clara vocación de servicio, altos valores humanos, respeto a la legalidad, defensa del Estado de Derecho, y respeto tanto de la ejemplaridad institucional como de la de sus miembros.

Incorporación del enfoque de género en la Policía Preventiva de Honduras

El primer paso para lograr el reto de la incorporación del enfoque de género en la planificación estratégica de la institución policial en Honduras lo constituyó la voluntad política de la Dirección General, a través del comisionado general Manuel Álvaro Flores Ponce, quien en su calidad de Presidente Pro-Tempore de la Comisión de Jefes/as de Policía de Centroamérica y el Caribe, aprobó el Proyecto Regional “Enfoque de Género en la Modernización de las Instituciones Policiales y en la Seguridad Ciudadana”, con el auspicio del Proyecto de Promoción de Políticas de Género de la Cooperación Técnica de la República Federal de Alemania (GTZ), y con la asesoría de la Policía Nacional de Nicaragua.

En febrero de 2001 se aprobó el Plan Piloto para Honduras 2001-2002, a ser desarrollado con la Cooperación Técnica Alemana y la Policía Nacional de Nicaragua, con el objeto de iniciar un proceso de trabajo para disminuir a lo interno los sesgos de género en la institución policial, y a lo externo para dar respuesta a las necesidades de seguridad ciudadana.

Dentro del Plan Piloto se contemplaron cuatro aspectos fundamentales: capacitación, estudio y discusión interna, coordinación y fortalecimiento organizativo.

Capacitación

Desde la firma del convenio se han venido realizando cursos de capacitación para los miembros del directorio, jefes de unidades a nivel nacional, alumnos/as de los centros de estudio, y para el personal de la escala básica con la asesoría y financiamiento del Proyecto de Promoción de Políticas de Género/GTZ-Nicaragua y la asesoría de la Policía Nacional de Nicaragua.

En junio de 2002 se firmó un Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica entre el Instituto de la Mujer y la Secretaría de Seguridad, orientado a la institucionalización del tema equidad de género y a la prevención de la violencia doméstica e intrafamiliar, incorporado a los planes de estudio de los centros de formación policial. Dentro de las principales actividades realizadas están: la sensibilización y promoción de la temática con personal directivo y técnico de la Policía Nacional, la conformación de una comisión de trabajo para el diseño, elaboración, validación, impresión y publicación de materiales educativos, la formación de facilitadores/as, instructores/as, incluidos docentes de los centros de estudio y personal técnico de las jefaturas metropolitanas y departamentales, y la implementación, seguimiento y monitoreo del proceso de capacitación. Todo bajo el auspicio del Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA.

Estudios y discusión interna

Se acaba de elaborar un diagnóstico sobre la situación y participación de mujeres y hombres en la Policía Nacional Preventiva de Honduras. El propósito del mismo ha sido contribuir al avance de los procesos ya iniciados dentro de la institución policial, dirigidos a la erradicación de la discriminación o sesgos de género tanto en la esfera interna como en la prestación de servicios a la ciudadanía. El desarrollo del diagnóstico forma parte del Proyecto Regional para la introducción del enfoque de género en los procesos de modernización policial y en la seguridad ciudadana, que está siendo desarrollado por la Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica y el Caribe.

Los resultados y las recomendaciones del diagnóstico facilitaron el establecimiento de estrategias y políticas orientadas a la disminución de las desigualdades existentes a lo interno de la institución.

Coordinación

Desde enero de 2001 se han establecido relaciones de coordinación con instituciones y organismos nacionales e internacionales que trabajan en el tema de género y seguridad ciudadana; se están ejecutando actividades en conjunto. Producto de estas coordinaciones, del 24 al 26 de julio de 2002 se realizó el “Primer Encuentro de Mujeres Policías de Honduras en sus XXV años”, cuyo propósito fue reflexionar sobre la identidad de género desde nuestra condición de mujeres; sus objetivos, entre otros, fueron: fortalecer el abordaje de la violencia doméstica a lo interno y externo de la institución policial, lograr el fortalecimiento, crecimiento y desarrollo profesional y personal de la mujer policía, fortalecer las relaciones hombre-mujer dentro de la Institución, y lograr la voluntad de ésta de estar siempre abiertos a la autorreflexión y al cambio para avanzar en el fortalecimiento institucional.

Fortalecimiento organizativo

Para el fortalecimiento institucional en el enfoque de género se han creado dos instancias. Una: el Consejo Consultivo del Enfoque de Género, integrado por miembros del Directorio de la Policía Nacional Preventiva, el cual asesora a la Dirección General en materia de género, con el objeto de dar paso a un proceso de revisión y redefinición de los procedimientos internos, impulsando el cambio de los mismos para el logro de una labor policial eficaz.

Dos: el Comité Coordinador, que está integrado por hombres y mujeres de la institución policial, quienes aportan al crecimiento de la conciencia y la sensibilidad policial en torno a la igualdad entre hombres y mujeres a través de reuniones, seminarios, talleres y charlas sobre equidad de género.

Participación en instancias nacionales e internacionales

Se tuvo una participación en diversos procesos, instancias y eventos nacionales e internacionales, tales como:

- Formulación de la política nacional de la mujer “Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades, 2002-2007”.
- Talleres dirigidos a fortalecer la autoestima, los derechos humanos, la salud sexual y reproductiva, y la institucionalización del enfoque de género en la administración pública.
- Diferentes foros y consultas sobre la Ley de Igualdad de Oportunidades, el Día Mundial de la Población, “De la seguridad pública a la construcción de ciudadanía”, la búsqueda de un enfoque integral para enfrentar la violencia, y políticas públicas con equidad de género para la reducción de la pobreza, entre otros.
- Encuentro de Mujeres Policías de Alto Rango de Centroamérica y el Caribe en los años 1998 en Nicaragua, 2000 en El Salvador, y 2001 en República Dominicana.
- Encuentro Latinoamericano de Violencia Intrafamiliar en Costa Rica, en 2001.
- Primera Reunión Regional de Monitoreo e Intercambio del Proyecto “Enfoque de Género en la Modernización de las Instituciones Policiales y en la Seguridad Ciudadana”, en Nicaragua, en 2001.
- Del 27 al 30 de agosto de 2002, un oficial, con el grado de Inspector de Policía, participó en Río de Janeiro en la Conferencia Taller Mundial “Hombres jóvenes, género y salud”.

Principales retos y propuestas de continuidad para la incorporación del enfoque de género en los contenidos del trabajo policial

Dentro del proceso de modernización de nuestra institución policial buscamos, a través de la adopción del enfoque de género, los siguientes beneficios:

- Aportar al desarrollo de una institución eficiente, profesional, democrática, más cohesionada y más competitiva, con la eliminación de todas las formas de discriminación y el respeto integral a los derechos humanos.
- Contribuir a corregir los desequilibrios de género, así como las políticas y prácticas discriminatorias, tanto a lo interno de la institución como en la actuación policial.
- Influir en la producción de información mediante el análisis de los factores de género presentes en la incidencia de la violencia y la criminalidad; con ello se pretende mejorar el desempeño del personal policial en las tareas de prevención, protección e investigación, y facilitar el acceso de las mujeres a la justicia.
- Fortalecer el Consejo Consultivo y el Comité Coordinador, como impulsores y protagonistas del proceso del enfoque de género en la institución policial.
- Crear una Oficina de Género, a fin de realizar un abordaje más integral e interdisciplinario que permita desarrollar una labor de asesoría, monitoreo y seguimiento al proceso.

- Profundizar los conocimientos mediante el desarrollo de una labor de sensibilización, con el fin de fortalecer el liderazgo y el compromiso de todos y todas en la institución policial.
- Desde nuestra responsabilidad individual en el cuerpo policial hondureño, y como miembro en la Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica y el Caribe, nos comprometemos a promover y apoyar activamente la incorporación del tema de género en los procesos de planificación estratégica y operativa de las instituciones policiales. Por consiguiente, a aportar al desarrollo de políticas más justas para hombres y mujeres, a mejorar la calidad de la actuación policial en una acción pública que esté en correspondencia con las exigencias modernas en cuanto al servicio eficiente a la comunidad.
- La creación, en 2003, de la “División del Servicio de Protección de la Familia”, unidad especializada en un servicio integral contra la violencia, que incluya la prevención a solicitud de parte y el tratamiento policial, con albergues transitorios para la protección de las mujeres, niños y niñas, adolescentes y adultos-mayores, víctimas de la violencia doméstica e intrafamiliar y de la violencia en general.

Referencias bibliográficas

COMISIÓN DE JEFES/AS DE POLICÍA DE CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE (2003), *Reglamento del Consejo de Coordinación Regional de Género. Institucionalización del enfoque de género en los cuerpos policiales de Centroamérica y el Caribe*, Managua, Asociación de Jefes/as de Policía de Centroamérica y el Caribe.

COMISIÓN DE JEFES/AS DE POLICÍA DE CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE Y PROYECTO DE PROMOCIÓN DE POLÍTICAS DE GÉNERO/GTZ (2003), *Violencia de Género y Seguridad Ciudadana. Módulo de Capacitación*, Managua, Proyecto de Promoción de Políticas de Género/GTZ.

(2002), "Diagnóstico sobre la situación y participación de mujeres y hombres en la Policía Preventiva de Honduras", Managua, documento.

(2000), "Proyecto Regional Enfoque de Género en la Modernización de las Instituciones Policiales y en la Seguridad Ciudadana", Managua, documento.

Constitución de la República de Honduras, Título V, capítulo X, artículo 293.

INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER/ACDI (2001), "Fortalecimiento y participación democrática de la mujer: estudio comparativo", Tegucigalpa, documento.

Ley Orgánica de la Policía Nacional de Honduras, *Decreto No. 156-98*.

MADURO, Ricardo (2001), *Plan de Gobierno "Mi Compromiso Contigo"*, Tegucigalpa, s.e.

Memorias del I y II Encuentro de Mujeres Policías de Centroamérica y el Caribe.

s.a., (s.f.), *Política Nacional de la Mujer. Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades. 2002-2007*, s.l., s.e.

POLICÍA PREVENTIVA DE HONDURAS (2001), "Plan Piloto Honduras, 2001-2002", Tegucigalpa, documento.

El enfoque de género en la modernización de la Policía Nacional de República Dominicana

Generala de Brigada Daisy Liriano Paulino
República Dominicana

Actualmente es Directora de Soporte y Servicio de la Policía Nacional de República Dominicana.

En la sociedad dominicana de ahora, podemos ver mujeres en el Congreso, en los ayuntamientos, en los consejos directivos de grandes empresas, en el mundo financiero, en todas las profesiones y en casi todos los oficios, y para agregar un importante peldaño a ese constante ascenso, tenemos por primera vez en nuestra historia una Vicepresidenta de la República y una Generala de Brigada de la Policía Nacional.

Cuando en los medios masivos de comunicación y en los comentarios de la vida diaria salen a relucir los protagonismos femeninos en la política, en la economía, en los negocios, en las profesiones liberales, en los

deportes, en las artes, en la literatura, en el magisterio, en las posiciones de toma de decisión, a las generaciones más recientes les puede parecer que ese siempre ha sido el estado normal de las cosas.

Pero no es así. La historia dominicana que se enseña en las escuelas es una historia de lo extraordinario, una historia de batallas, de revoluciones, de luchas políticas interminables, en fin, de las acciones que protagonizan los personajes colocados, en cada tramo de nuestra vida republicana, a la cabeza de los gobiernos, de los ejércitos, de los negocios o de los partidos. Y resulta que esos personajes son todos masculinos: militares, políticos, empresarios y guerrilleros.

Los marcos y las esencias culturales prevalecientes en las épocas tempranas de nuestro devenir histórico como pueblo convirtieron a los hombres en seres humanos públicos, empeñados constantemente en dar a los otros “lo más personal de su persona” y formaron a las mujeres como seres de “temperamento privado”.

Esas son algunas razones que podrían explicar la invisibilidad de la mujer en nuestra historia.

La realidad es que mientras los hombres guerreaban y se peleaban con intrigas y zancadillas por hacerse con el poder, o mientras se empeñaban en producir y acumular riquezas, las mujeres se mantenían en sus tradicionales roles de lo cotidiano, como esposas, madres y amas de casa.

Han estado, fundamentalmente, confinadas a sus hogares, dedicadas a la tarea de formar a las generaciones de relevo, y desempeñando un papel en el que les ha sobrado eficacia: el de administradoras de las crisis, administradoras de la adversidad y de los presupuestos escasos. Al mismo tiempo, actúan como preservadoras de la familia, transmiten los valores en que se asienta la vida de la sociedad.

Aunque en los libros de historia su aparición sea fugaz y aunque en general se haya proyectado la impresión de que el tiempo discurría como si las mujeres no existieran, ellas estaban presentes siempre. Mientras los hombres, en su papel de soldados, defendían con las armas las fronteras nacionales y preservaban la soberanía, las mujeres, a cargo de muchas actividades productivas y de la crianza de sus hijos, preservaban la nación.

Equidad de género en el Proyecto de Modernización de la Policía Nacional

La Policía Nacional enfrenta el desafío de reformarse y modernizarse para esta generación y las venideras, y promover un mayor acercamiento de la sociedad civil a los programas de prevención y control de la delincuencia, siendo esto último una de las prioridades de la reforma. Durante la jefatura del Mayor General Jaime Marte Martínez, se ha implementado el Programa de Policía de Integración y Seguridad Ciudadana, en el que la ciudadanía, la Policía y otras instituciones gubernamentales se integran en operativos de acción comunitaria. Algunas de estas actividades incluyen ser-

vicios de atención médica y odontológica, instalación de farmacias, reparación de viviendas y mercados populares, y charlas sobre violencia intrafamiliar en coordinación con la Secretaría de Estado de la Mujer (SEM). De esta manera se ha establecido un canal abierto con dirigentes barriales y juntas de vecinos de cada sector.

De igual manera en el área de capacitación especializada y entrenamiento —renglón éste que juega un papel muy importante—, en estos momentos se están impartiendo en el Instituto de Estudios Superiores cursos tales como: Mando y Operaciones Policiales y Diplomado de Estado Policial, que se han iniciado con 35 oficiales superiores, entre ellos cinco mujeres.

Nuestro proyecto de reforma y modernización se encuentra en estos momentos en la Cámara de Diputados/as esperando la nueva legislatura recién instalada.

El 20 de agosto de 1978 se crea mediante la Orden General # 42 del Poder Ejecutivo el Departamento Femenino de la Policía Nacional. Entonces se da inicio a la primera promoción de mujeres policías, y se cuenta con 52 reclutas. Se inicia con un curso básico de entrenamiento que duró aproximadamente seis meses. Ya graduadas fueron destinadas a los servicios de patrullaje a pie en zonas turísticas y comerciales urbanas, lo que produjo una gran expectativa, ya que la ciudadanía no estaba acostumbrada a ver este tipo de servicios.

**Composición de la Policía Nacional dominicana
por rango y sexo**

Grado	Femenino	%	Masculino	%	Total
Asimilado/a	281	34.4	535	65.6	816
Raso	518	9.5	4,943	90.5	5,461
Cabo	518	7.7	6,240	92.3	6,758
Sargento	287	5.2	5,243	94.8	5,530
Sargento A & C	5	7.1	65	92.9	70
Sargento Mayor	129	6.9	1,735	93.1	1,864
Cadete	0	0.0	386	100.0	386
Segundo Teniente	131	6.8	1,802	93.2	1,933
Primer Teniente	108	10.6	906	89.4	1,014
Capitán	52	11.3	408	88.7	460
Mayor	22	9.0	223	91.0	245
Teniente Coronel	13	9.2	128	90.8	141
Coronel	7	5.2	129	94.8	136
General de Brigada	1	2.9	33	97.1	34
Mayor General	0	0.0	3	100.0	3
Subtotal	2,072	8.4	22,779	91.6	24,851

Proyecto Regional Enfoque de Género en la Modernización de las Instituciones Policiales y en la Seguridad Ciudadana

A partir de 2000, cuando inicia este proyecto, las instituciones policiales de Centroamérica y el Caribe desarrollan estrategias para disminuir los sesgos de género a lo interno de las instituciones. Sin embargo, ya había experiencias dirigidas hacia ese objetivo como el primer Encuentro de Mujeres Policías de Alto Rango de Centroamérica y del Caribe, organizado por la Policía Nacional de Nicaragua y el Proyecto Promoción de Políticas de Género GTZ, en 1998. En él participé como representante de mi país, por ser una de las oficiales con más alto rango y por tener experiencia en dirigir diferentes departamentos, entre ellos el Departamento Femenino.

A partir de ese momento comienza una nueva etapa en mi vida, fue como un despertar, oír a todas esas oficiales superiores de los diferentes países exponer sus experiencias, mujeres con mucho valor y deseos de trabajar por el bien común, tratando de implementar políticas que correspondieran a las necesidades de las mujeres y que nos beneficiaran en igualdad de condiciones con los hombres. Fue una gran experiencia, pero, además, un gran reto, porque al regresar a mi país me preguntaba cómo podría convencer a los 24 mil policías existentes en ese entonces de la justeza de todas esas ideas que habíamos compartido en el encuentro.

Al llegar a mi país tuve grandes dificultades, pero traté de superarlas, comencé a conformar un equipo de mujeres, a conscientizarlas, y a coordinar cursos sobre género con la Secretaría de Estado de la Mujer para, de esta forma, poder hablar el mismo lenguaje.

Han transcurrido varios años, al cabo de los cuales hemos conseguido el importante logro de celebrar el Tercer Encuentro de Mujeres Policías de Centroamérica y el Caribe en mi país. Con ello, las/los oficiales que participaron en el encuentro comprendieron la importancia de disminuir los sesgos de género a lo interno de la institución, lo que significa dar respuesta a las necesidades de seguridad ciudadana de una población diferenciada.

Destacamentos de Protección a la Mujer

A partir de la promulgación de la Ley 24-97, que sanciona la violencia intrafamiliar, en noviembre de 1997 la hoy Secretaría de Estado de la Mujer, la Fiscalía del Distrito Nacional y la Policía Nacional firmaron convenios de trabajo conjunto, a fin de poner en marcha una experiencia demostrativa en la que las instituciones del sistema de derecho protagonizaran acciones especializadas para atender los casos tipificados por la Ley 24-97, y ofrecer un servicio integral a denunciantes y querellantes de casos de violencia contra la mujer.

El Departamento de Protección a la Mujer de Villa Juana está ubicado, en el organigrama de la Policía, al mismo nivel de departamentos como Robo, Tránsito y Homicidios. Su creación representó un importante paso para la institución. UNICEF auspició el programa de capacitación al personal policial y los programas relativos a violencia intrafamiliar ejecutados por la Secretaría de Estado de la Mujer.

En la actualidad existen siete departamentos especializados en diferentes puntos a nivel nacional. Para ello, hemos tenido el apoyo de la Secretaría de Estado de la Mujer, UNICEF, Embajada de Estados Unidos, Agencia de Cooperación Española y otras instituciones del gobierno.

Objetivos y funciones:

- Ofrecer una atención integral a las personas víctimas de violencia que acuden a presentar denuncias o querellas.
- Recibir las denuncias y querellas relacionadas con la violencia intrafamiliar (Ley 24-97).
- Brindar asistencia psicológica tanto a las/os sobrevivientes de violencia como a los/las agresores/as, a fin de proporcionar la rehabilitación de los/as mismos/as.
- Evaluar los expedientes/querellas recibidos por el personal policial de forma adecuada.
- Servir de mediadores/as para establecer acuerdos o conciliaciones en los casos en que esto proceda, y dar seguimiento al cumplimiento de los mismos.

Líneas de trabajo de los destacamentos especializados:

a. Servicios judiciales-legales:

Su función es recibir y procesar las querellas y denuncias, citaciones y conciliaciones, instrumentación y tramitación de los expedientes, así como emitir órdenes de protección provisionales y realizar descensos al lugar de los hechos.

b. Servicios policiales:

Se encarga de apresar a los o las agresores/as y apoyar a los representantes del Ministerio Público (fiscales) en las investigaciones y los descensos.

c. Servicios de apoyo psicológico:

Proporciona consejería individual y de pareja, terapias dirigidas tanto a las víctimas como a los agresores e intervención en situaciones de crisis.

Acciones implementadas dentro de la institución

- Se ha capacitado a alrededor de 2,000 hombres y mujeres policías sobre la Ley 24-97 y sobre el enfoque de género con la cooperación de la Secretaría del Estado de la Mujer y UNICEF.
- Se incorporó la Ley 24-97 como materia al currículo de la Academia de Policía de Hatillo, San Cristóbal.
- El Senado de la República Dominicana, que trabajó con el Proyecto de Reforma y Modernización de la Policía Nacional, aprobó en primera lectura el uso de un lenguaje de género en todos los documentos rectores de la institución.

- También aprobó que el 25 por ciento de los/las candidatos/as que ingresan a la Policía sean mujeres.
- Se realizó el Primer Congreso de Violencia Intrafamiliar organizado por la Policía Nacional y la Secretaría de Estado de la Mujer, en el que participaron diferentes entidades gubernamentales y no gubernamentales.
- Por primera vez en la historia de la institución una mujer pertenece a la plana mayor donde existe poder de decisión.
- Por primera vez en la historia ingresará una promoción de mujeres cadetes a la Academia de Policía.
- Por primera vez en la historia de la República Dominicana, en el desfile militar del 158 Aniversario de la Celebración de la Independencia Nacional, fueron comandadas las tropas policiales por una mujer.
- Por primera vez una mujer comanda una dirección: Directora de Soporte y Servicios de la Policía Nacional. Alrededor de 3,500 hombres y mujeres policías están bajo mi mando para coordinar las acciones comunitarias que realiza la policía en diferentes barrios de la capital y zonas del interior.
- Se crea la Oficina de Equidad y Desarrollo (Género).
- En estos momentos estamos trabajando en el Plan Operativo con el apoyo del Proyecto de Promoción de Políticas de Género de la GTZ de Nicaragua.

Dificultades en el proceso de modernización

Enfrentamos dificultades como la falta de recursos humanos, los constantes cambios en el personal policial y los contratiempos para mantener una evaluación y monitoreo constantes con una visión de género del fenómeno de la violencia.

La falta de programas de seguimiento mediante trabajadores sociales y psicólogas visitantes que puedan dar cuenta del proceso privado de los casos en que se ha llegado a acuerdos o negociaciones en presencia del Ministerio Público.

La creación pendiente de una red regional de instituciones policiales, judiciales y autónomas con organizaciones no gubernamentales que permita, entre otras cosas, evaluar y darle seguimiento al personal que labora en los destacamentos, al igual que notificar los casos que concluyen.

La falta de un presupuesto adecuado y la escasa atención especializada a los agresores son dificultades que también enfrenta el sistema policial dominicano.

Retos para la continuidad de la incorporación del enfoque de género

- Formular una estrategia transversal para la incorporación del enfoque de género desde el inicio de los procesos de la nueva fase de modernización institucional.

- Realizar un estudio a profundidad sobre la situación de los recursos humanos, en particular de las mujeres, como base para establecer una política global.
- Avanzar en la incorporación del enfoque de género a los contenidos curriculares de la formación policial en todos los niveles.
- Formalizar el ingreso de las mujeres a la institución por promoción.
- Evaluar y modernizar un Departamento Femenino.
- Realizar un plan estratégico para el mejor funcionamiento de la Oficina de Género y Desarrollo.
- Capacitar para poder empoderar a las mujeres policías sobre el enfoque de género.
- Impartir talleres sobre la perspectiva de género para los altos mandos policiales.

Referencias bibliográficas

COMISIÓN DE JEFES/AS DE POLICÍA DE CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE, POLICÍA NACIONAL DE NICARAGUA Y PROYECTO DE PROMOCIÓN DE POLÍTICAS DE GÉNERO/GTZ (2000), *Proyecto Regional Enfoque de Género en la Modernización de las Instituciones Policiales y en la Seguridad Ciudadana*, Managua, documento.

LEY 24-97

LEY 55-97

POLA, M. J. (1999), *Análisis de la experiencia de coordinación especializada en atención a la violencia intrafamiliar*, Santo Domingo, Departamento de Protección a la Mujer del Destacamento Policial de Villa Juana, Santo Domingo, s.e.

UCRESEP, DIGEFUP y PROYECTO DE PROMOCIÓN DE POLÍTICAS DE GÉNERO/GTZ (2000), *Memoria Foro Nacional Equidad de Género en las Políticas Públicas: Un Nuevo Desafío para la Reforma y Modernización del Estado*, Managua, GTZ.

SECRETARÍA DE ESTADO DE LA MUJER (2001), *Memorias Instalación del Consejo Sectorial de la Secretaría de Estado de la Mujer*, Santo Domingo, Secretaría de Estado de la Mujer.

(2000), *Mujeres Dominicanas. De la Sombra a la Luz*, Santo Domingo, Secretaría de Estado de la Mujer.

Institucionalización del enfoque de género en la modernización de la Policía Nacional de Nicaragua

**Primer Comisionado Edwin Cordero Ardila
Nicaragua**

Desde septiembre de 2001 se desempeña como
Director General de la Policía Nacional de Nicaragua.

El enfoque de género constituye uno de los ejes estratégicos del Plan de Desarrollo y Modernización de la Policía Nacional, actualmente en ejecución. Este es uno de los principales resultados del trabajo institucional en la promoción de la equidad de género que se ha venido realizando desde hace varios años. Es este trabajo el que ha permitido activar una serie de capacidades para poner en el plano de la discusión social temas relevantes para las mujeres, tanto en el contexto familiar como en el social. Vale la pena mencionar entre ellos, la denuncia y prevención de las diversas formas de violencia que se ejerce contra las mujeres en general; y el señalamiento y atención a la invisibilización y la marginación con respecto a oportunidades de capacitación, promoción en cargos y grados y preparación académica de las mujeres policías.

El reconocimiento de la existencia de este tipo de situaciones, especialmente desventajosas para las mujeres, ha llevado a la Policía Nacional a asumir y aplicar el enfoque de género como un principio fundamental de su Doctrina Policial y de su quehacer diario. Sin embargo, nuestra propia experiencia nos indica que es mucho lo que falta por hacer y decir sobre la equidad de género en el ámbito institucional en general, y en el policial, en particular.

Derechos humanos, Estado y sociedad

Los derechos humanos se originan en las necesidades humanas de libertad, seguridad, integridad física, emocional y sexual, participación en la vida pública, calidad de vida y acceso equitativo a los bienes materiales y culturales.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos ha sido, pues, el marco principal para concebir y orientar estos procesos en búsqueda de mayores y mejores niveles de equidad de género. Cuando decimos que se discrimina por razones de sexo a la mitad de la humanidad, no sólo estamos expresando que existe un trato desigual que separa, segrega y diferencia, considerando inferiores a las mujeres, sino también que con ello se viola un principio universal de los derechos humanos.

El reconocimiento, la promoción y la protección de los derechos humanos es una responsabilidad de las instituciones del Estado y, en especial, de las instituciones policiales que tienen por misión: proteger la vida, la integridad y la seguridad de las personas y el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos/as. Esta responsabilidad también las compromete a prevenir y corregir los abusos, irrespetos y agresiones que se den en la provisión de los servicios y que violentan estos derechos.

Las necesidades de seguridad ciudadana de hombres y mujeres son diferenciadas por género. Así, por ejemplo, el ámbito familiar entraña mucho riesgo para las mujeres: seis de cada diez de ellas sufren violencia física y psicológica en su propio hogar. Sin embargo, esta dimensión de la violencia suele ser atendida como un problema personal y no social, favoreciendo con ello la vigencia de altas tasas de impunidad, lo que implica una clara violación a los derechos humanos de las mujeres.

El patrón de comportamiento sociocultural impide u obstaculiza el acceso efectivo a la justicia de las víctimas de este tipo de violencia, aun cuando existan leyes, como es el caso de Nicaragua, que sancionan estos delitos haciéndolos trascender el ámbito privado, al calificarlos de delitos públicos perseguibles de oficio.

La Policía Nacional está consciente de la necesidad de introducir cambios para corregir las iniquidades. Es por ello que ha estado trabajando en la transformación de actitudes y prácticas institucionales en la prestación del servicio, construyendo un modelo humanista en la formación policial a fin de fortalecer el conocimiento y la correcta interpretación de las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres en las demandas de seguridad ciudadana. El objetivo principal de este trabajo es evitar comportamientos estereotipados y sexistas, y formar profesionales más tolerantes y justos en el ejercicio de sus funciones. Se trata de que los y las policías sean capaces de

reconocer la diversidad y respetar las diferencias para no discriminar a las personas en su actuar cotidiano. Para ello es importante tomar en cuenta las percepciones que tienen hombres y mujeres policías sobre sí mismos y sobre los ciudadanos y ciudadanas demandantes del servicio.

Estamos plenamente convencidos de que estos patrones de conducta de hombres y mujeres obedecen a construcciones socioculturales y, por tanto, llevará tiempo su transformación y modificación. Tal convicción nos compromete a asumir estos cambios de forma permanente en la institución hasta lograr la reducción de las iniquidades, la discriminación y la violación de los derechos humanos a lo interno de la institución y en la prestación del servicio.

El enfoque de género en la Policía Nacional

Su significado práctico: ¿Qué es el enfoque de género en la Policía Nacional?

El enfoque de género en la Policía Nacional es un instrumento de análisis de las diversas formas de discriminación y desigualdades de género para la toma de decisiones en la gestión institucional. Es un instrumento para el cambio en la concepción de las relaciones entre hombres y mujeres a lo interno de nuestra institución, en la prestación de los servicios policiales y en la actitud personal ante la vida.

Está orientado a potenciar las capacidades de nuestros recursos humanos (en función de garantizar su plena participación en igualdad de condiciones y oportunidades) y la calidad de los servicios que se brindan a la sociedad nicaragüense, mediante la transformación continua de conductas y actitudes en el desempeño del trabajo policial.

Su aplicación ha permitido desarrollar una institución más profesional, con prestigio, fortalecida y capaz de profundizar los cambios que se requieren a fin de contribuir a la gobernabilidad democrática del país.

Principales motivaciones: ¿Por qué el enfoque de género en la Policía Nacional?

La presencia de mujeres entre el personal policial fue importante desde la fundación de la Policía Nacional y a lo largo de los años ochenta, pero comenzó a disminuir drásticamente a medida que entrábamos en la década de los noventa.

A partir de 1990 se inició un proceso de transformación en la Policía Nacional, lo que permitió crear un espacio para el abordaje del tema de género¹. Con este referente se empezaron a analizar los problemas de las mujeres, valorando su calidad como personal policial y como miembros de la sociedad. Lo más significativo de esta transformación obedece a la voluntad política de la Jefatura Nacional que identificó y reconoció las formas de discriminación que atentan contra los derechos humanos de hombres y mujeres policías las que, a su vez, se expresan con frecuencia en irrespetos, abusos y agresiones a la ciudadanía en la prestación del servicio.

¹ El Proyecto de Promoción de Políticas de Género de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) ha asesorado desde 1996 el proceso de incorporación del enfoque de género en la Policía Nacional de Nicaragua.

El análisis de las desigualdades de género permite comprender mejor los comportamientos y necesidades particulares de hombres, mujeres, niños, niñas, ancianos/as, personas con discapacidad, etc. En este sentido, el enfoque de género ocupa un lugar privilegiado dentro de la nueva perspectiva del quehacer institucional.

Los procesos de aportes y cambios desarrollados demuestran de forma concreta y tangible la voluntad política y los esfuerzos por transformar nuestro pensamiento y acción a fin de alcanzar relaciones igualitarias y justas entre mujeres y hombres de nuestra institución.

El trabajo a lo externo: La incorporación del enfoque de género en los servicios de la Policía Nacional

Entre 1990 y 1993, mujeres policías se constituyeron en promotoras de iniciativas para proponer a la Jefatura Nacional que el fenómeno de la violencia intrafamiliar y sexual se atendiera con métodos de prevención y atención a las víctimas y sobrevivientes y que dejase de estar centrada la atención principalmente en el agresor. Se había constatado que el servicio que se prestaba a las víctimas de violencia intrafamiliar o de abusos sexuales era inadecuado. Se realizaba, por ejemplo, un interrogatorio con preguntas que implicaban una aplicación deficiente de la neutralidad y el profesionalismo requeridos para una atención adecuada.

Producto de estas iniciativas y en consenso con el Instituto Nicaragüense de la Mujer y la Red de Mujeres contra la Violencia se propuso crear las Comisarías de la Mujer y la Niñez.

Así, el 25 de noviembre de 1993, “Día de la No Violencia”, la Presidencia de la República tomó la decisión de inaugurar la primera Comisaría de la Mujer y la Niñez bajo la responsabilidad del Instituto Nicaragüense de la Mujer y de la Policía Nacional. Fue la primera comisaría de su tipo tanto en Nicaragua como en Centroamérica. Su objetivo principal sigue siendo brindar atención especializada en los casos de violencia intrafamiliar y sexual a fin de prevenir y disminuir estos tipos de violencia.

Producto de los esfuerzos conjuntos del Estado y las organizaciones de la sociedad civil, y con el apoyo decidido de numerosas agencias de cooperación internacional, se han instaurado 19 Comisarías de la Mujer y la Niñez en once departamentos del país.

El trabajo desarrollado por las Comisarías de la Mujer y la Niñez ha sido objeto de reconocimiento social por brindar atención policial con calidad humana a las personas demandantes del servicio. Si bien este servicio ha sido uno de los más trabajados, la reflexión institucional sobre esta experiencia nos ha conducido a la definición de acciones para incorporar este enfoque a los demás ámbitos del trabajo policial. En esta línea se ubican, por ejemplo, las iniciativas de aplicación del enfoque de género en el área de tránsito y en el área de seguridad pública.

El trabajo a lo interno: La incorporación del enfoque de género en los marcos normativos y el funcionamiento institucional

A pesar del importante número de mujeres que desde su fundación engrosaron las filas de la Policía Nacional, las desigualdades de género se evidenciaron desde la concepción misma de dicho cuerpo, dado que la profesión policial fue regida siempre desde una perspectiva masculina.

El trabajo de las mujeres fue subvalorado y reducido a funciones tradicionalmente consideradas del ámbito femenino, tales como los cargos de secretarías, recepcionistas, ayudantes de el/la jefe/a, archivadoras, oficiales de información o cargos de servicios como cocineras o conserjes, siendo muchas de ellas excluidas de cargos “sustantivos” de la Policía.

El análisis de esta situación fue iniciado por un grupo de mujeres policías. Se escucharon sus planteamientos y adquirimos compromisos con las compañeras. Posteriormente, se empezó la promoción de una nueva cultura de género en la institución policial. Se llegó a la conclusión de que no era posible pretender una institución policial moderna si ésta no reconocía las desigualdades y discriminaciones de género existentes en su quehacer institucional y no actuara en consecuencia.

Mediante procesos de reflexión interna empezamos a identificar las distintas formas de exclusión de las mujeres policías en los procesos de selección e ingreso, de capacitación especializada, de promoción a cargos de dirección y operativos, de ascensos en grados. Manifestaciones de esta discriminación fueron identificadas, por ejemplo, en las convocatorias para ingresar a la Policía Nacional, cuyos requisitos se fundamentaban en perfiles masculinos, incluidas las pruebas físicas y psicológicas.

Percibimos, además, que si bien las mujeres policías habían quebrado estereotipos femeninos patriarcales, superando modelos tradicionales de comportamiento en los compromisos inherentes a una institución eminentemente masculina, no habíamos logrado compensar los enormes sacrificios que ellas habían realizado en función del desarrollo y fortalecimiento de nuestra institución.

Constatamos que las percepciones e imágenes sociales de lo masculino exigen a los hombres la demostración y comprobación constante de nuestra masculinidad reflejada en el autoritarismo, la fuerza, la valentía y la temeridad, y en el cumplimiento de las funciones por encima de nuestras necesidades, emociones y problemas personales. A los hombres no se nos permite decir “no” al cumplimiento de una misión o al traslado a un lugar distante porque eso pone en entredicho nuestra masculinidad. Encontramos pues, que también existen diferentes formas de discriminación de género hacia los hombres policías y que ellas tienen repercusiones serias en su vida personal, sentimental y familiar.

El análisis de género en nuestra institución policial nos ha permitido reconocer que la presencia de mujeres en las fuerzas policiales es valiosa por la calidad humana de su

atención a mujeres, niños, niñas y adolescentes. Pero, sobre todo, su inclusión en el quehacer institucional ha sido valorada como una respuesta efectiva a las necesidades de igualdad y al desarrollo de las fuerzas policiales a fin de corregir las desventajas existentes que afectan a mujeres y hombres.

La modernización policial

Desde su fundación en 1979, la Policía Nacional de Nicaragua ha estado definiendo y redefiniendo cambios en su naturaleza, misión y organización, los que se han manifestado en el desarrollo de su cultura institucional. El proceso de cambio iniciado en 1990 permitió a la Policía Nacional dirigir sus esfuerzos hacia su institucionalización y profesionalización, hasta lograr la aprobación de la Ley Orgánica de la Policía en 1996, fortaleciendo de esta manera su legitimidad social y su relación con la sociedad civil.

Este proceso ha significado cambios en la doctrina y misión de la Policía Nacional. Se ha evolucionado de los conceptos de seguridad del Estado y seguridad de la nación a los de seguridad ciudadana y seguridad humana, como derechos fundamentales de toda persona. En la reforma policial los cambios más importantes han sido la desmilitarización, la despartidización y la profesionalización de sus fuerzas.

Con esta visión hemos estado asegurando el cumplimiento de los objetivos primordiales del Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica, cuyo fin es la consolidación de un nuevo modelo de seguridad regional que se basa en los principios de la democracia, el Estado de Derecho, la garantía de las libertades fundamentales y el respeto de los derechos humanos, la libertad económica y la justicia social.

La equidad de género en la modernización policial

En el proceso de modernización la Policía Nacional se ha planteado la institucionalización del enfoque de género en las políticas y prácticas de su servicio a la sociedad y, a lo interno, en la búsqueda de mayor simetría en las relaciones hombre-mujer, así como de espacios para articular cada vez más a la mujer en el trabajo policial.

La Policía Nacional de Nicaragua, consciente de los retos del desarrollo y la democracia institucional y en cumplimiento de su mandato de servicio a la población bajo el principio de igualdad entre hombres y mujeres, ha tomado decisiones que aseguren la incorporación del enfoque de género en forma transversal a los sistemas de trabajo del ámbito policial. Dichas decisiones están orientadas al logro de: un mejor balance de género en la composición de la fuerza policial, la optimización de las capacidades de los hombres y mujeres policías, la sensibilización y la capacitación del personal policial y el mejoramiento de la calidad de los servicios, procurando eliminar toda forma de discriminación de género.

La profesionalización de las fuerzas policiales ha estado dirigida al manejo y actualización de conocimientos, técnicas y tecnologías para asumir los desafíos de la modernización con el propósito de elevar la eficiencia y calidad de los servicios. El en-

foque de género ha sido incorporado a los sistemas de formación y preparación de las fuerzas.

El enfoque de género fue incorporado de manera transversal y como componente específico en nuestro actual Plan de Desarrollo y Modernización 2001-2005. Se han organizado comisiones de trabajo cuya responsabilidad es la definición de planes para operativizar la nueva estrategia institucional de género orientada a consolidar la apropiación del tema entre todo el personal policial, y, a la vez, a fortalecer los mecanismos creados para la conducción y apoyo al proceso de institucionalización del enfoque de género.

Para dar respuesta integral al problema de la violencia intrafamiliar y sexual (VIF/S), como una necesidad de seguridad ciudadana, se participó en la formulación del Plan Nacional para la prevención de este fenómeno social, como un esfuerzo conjunto con el Instituto Nicaragüense de la Mujer y la Red de Mujeres contra la Violencia. En dicho plan se plantean los siguientes objetivos:

- Crear un espacio de atención especializada para el abordaje de la VIF/S desde una perspectiva intersectorial, interdisciplinaria e interinstitucional con una visión sistémica a partir de sus causas.
- Lograr el acceso a la justicia de las víctimas y sobrevivientes de VIF/S.
- Reducir la impunidad, principalmente alrededor de los delitos sexuales.
- Prevenir la violencia intrafamiliar y sexual y disminuir sus índices de prevalencia y reincidencia.
- Fortalecer a las víctimas y sobrevivientes de violencia intrafamiliar y sexual e iniciar su proceso de reconstrucción de vida.

La presencia de la mujer en la Policía Nacional nos ha permitido avanzar hacia una acción pública más acorde con las exigencias de la modernización, al desarrollar políticas más justas para hombres y mujeres policías, así como al mejoramiento de la calidad de los servicios a la población.

Principales avances

Entre los avances del trabajo institucional de género, podemos destacar los siguientes:

En la construcción de conocimiento sobre la realidad genérica de la institución:

- A nivel interno, mediante la realización de un diagnóstico institucional sobre los factores que favorecen u obstaculizan la participación (ingreso, desarrollo y permanencia) de la mujer en la Policía Nacional.
- A nivel externo, mediante la realización de un segundo diagnóstico sobre las representaciones sociales de la población acerca de los servicios policiales y la auto imagen que tienen los y las policías.

En la institucionalización formal del enfoque de género:

- El enfoque de género es un principio organizativo de la Doctrina Policial, y ha sido aplicado en el Reglamento de Ética.
- El enfoque de género es un eje transversal en el programa de modernización y desarrollo estratégico de la Policía Nacional, y es aplicado en la formulación e implementación de todos sus proyectos.
- El enfoque de género ha sido incorporado en diversas políticas específicas de gestión de recursos humanos que incluyen, entre otras, medidas específicas para la captación de más aspirantes mujeres a ingresar a la Policía Nacional, para su atención adecuada en el proceso formativo y para su ingreso efectivo a la institución. Además de medidas de política que facilitan la promoción del personal femenino activo hacia cargos de dirección y operativos y un mayor acceso a la capacitación técnica especializada.
- El enfoque de género se ha incorporado en diferentes sistemas de gestión institucional, tales como el de planificación y control, y el de información policial e interna.
- El uso del lenguaje no sexista ha sido establecido como obligatorio en la información escrita y verbal que se genera dentro de la institución policial, tanto la dirigida a su propio personal como la que se ofrece hacia el resto de la sociedad. En esta misma línea, la política informativa de la Policía Nacional incorpora como parte de su marco referencial el enfoque de género.

En el fortalecimiento de las capacidades institucionales para el trabajo de género:

- La creación de mecanismos específicos de apoyo para facilitar el proceso de institucionalización del enfoque de género como son: el Consejo Técnico Asesor de Género, el Consejo Consultivo de Género y la Oficina de Género.
- La creación de una población policial crítica (integrada por hombres y mujeres) sensibilizada, comprometida y activa en el proceso.
- La capacitación y sensibilización de miembros del Consejo Nacional y del Consejo Consultivo de Género, como principales protagonistas de este proceso.
- Un módulo de capacitación sobre “Violencia de Género y Seguridad Ciudadana” ha sido establecido en los diferentes niveles del subsistema de Formación Policial, dentro de la asignatura de Derechos Humanos y ha sido incluido como una de las temáticas en el subsistema de Preparación Continua.
- La capacitación de docentes de la Academia de Policía, el entrenamiento de monitores/as y otros grupos metas relevantes para el desarrollo del trabajo institucional de género.

En el mejoramiento del balance de género de las fuerzas y la participación de las mujeres:

- Un aumento significativo de mujeres en la institución (se estima que a finales de 1996, el personal femenino representaba el 18 por ciento; para 2002, el 25.7 por ciento de la fuerza policial era personal femenino).
- Un incremento significativo de la participación de mujeres policías en cargos de dirección y operativos (entre 1998 y 2002, el personal femenino en cargos de dirección se incrementó en un 80 por ciento, pasando de un 14 por ciento a más de un 22 por ciento del total de este tipo de cargos en 2002. En el mismo período, el personal femenino en cargos operativos se incrementó, pasando de menos de un 8 por ciento a casi un 15 por ciento del total de este tipo de cargos en 2002).
- Una mayor promoción en grados policiales de las mujeres (entre los incrementos de la participación femenina más significativos se observan los correspondientes a los grados de Comisionadas y Subcomisionadas, ambos pertenecientes al nivel de oficiales superiores. La participación del personal femenino con grado en este nivel se duplicó entre 1998 y 2002).

Grados policiales por sexo, 1998

Categoría	Mujeres	%	Hombres	%	Total
Primer Comisionado	0	0.0	1	100.0	1
Comisionado/a Gral.	1	25.0	3	75.0	4
Comisionado/a Mayor	1	16.7	5	83.3	6
Comisionado/a	2	6.1	31	93.9	33
Subcomisionado/a	18	17.0	88	83.0	106
Capitán/a	87	19.6	357	80.4	444
Teniente	162	19.2	682	80.8	844
Inspector/a	58	29.0	142	71.0	200
Sub Inspector/a	59	16.0	310	84.0	369
Sub Oficial Mayor	111	29.8	261	70.2	372
Sub Oficial	260	21.4	957	78.6	1,217
Policía	465	18.8	2,010	81.2	2,475
Sin Grado	35	59.3	24	40.7	59
TOTAL	1,259	20.5	4,871	79.5	6,130

Grados policiales por sexo, julio 2002

Categoría	Mujeres	%	Hombres	%	Total
Primer Comisionado	0	0.0	1	100.0	1
Comisionado/a Gral.	2	50.0	2	50.0	4
Comisionado/a Mayor	1	5.0	19	95.0	20
Comisionado/a	10	17.4	51	83.6	71
Subcomisionado/a	42	25.3	124	74.7	166
Capitán/a	120	22.9	403	77.1	523
Teniente	150	24.2	470	75.8	620
Inspector/a	114	28.3	289	71.7	403
Sub Inspector/a	107	25.9	306	74.1	413
Sub Oficial Mayor	172	28.7	427	71.3	599
Sub Oficial	347	25.1	1,037	74.9	1,384
Policía	690	21.9	2,455	78.1	3,145
Sin Grado	228	62.0	140	38.0	368
TOTAL	1,983	25.7	5,724	74.3	7,707

En la calidad de los servicios/actuación policial:

- Avances en la incorporación del enfoque de género en el sistema de información policial, dando paso al desarrollo de capacidades analíticas que permitan brindar mejores respuestas institucionales a las demandas de seguridad ciudadana de hombres y mujeres.
- La elaboración y aplicación de un módulo de capacitación sobre “Violencia de Género y Seguridad Ciudadana” y de un cuaderno titulado “Respondiendo a Necesidades de Seguridad Ciudadana de Hombres y Mujeres”, cuya finalidad es la promoción de cambio de actitudes y prácticas discriminatorias entre el personal policial (sólo en la Academia de Policía, más de 2,600 estudiantes, hombres y mujeres, han recibido este módulo, así como más de 550 policías activos).
- La instauración de 19 Comisarias de la Mujer y la Niñez y la creación y fortalecimiento del Departamento Nacional de las Comisarias de la Mujer y la Niñez (cada vez más mujeres se deciden a denunciar los delitos de violencia intrafamiliar y sexual de que son víctimas: en doce meses, comparando el primer trimestre de 2001 y 2002, el número de casos reportados se incrementó en casi un 10 por ciento. Esto no significa un aumento de violencia, sino un mejoramiento de sistema de registro y atención a estos casos.)
- El diseño e inicio de aplicación de un modelo policial de atención integral en casos de violencia intrafamiliar y sexual.

En la incidencia política:

- Participación activa en la formulación del Plan Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Sexual.
- Promoción activa y asesoría técnica de un proceso regional dirigido a las instituciones policiales de Centroamérica y el Caribe para incorporar el enfoque de género en su modernización. La iniciativa fue retomada por la Comisión de Jefes/as de Policía de Centroamérica y el Caribe e incorporada al funcionamiento ordinario de ésta, además de la creación de un mecanismo regional para el impulso y seguimiento del trabajo de género y la realización de encuentros anuales de policías mujeres de alto rango que han jugado un papel central en la definición inicial y desarrollo del proceso.

Conclusiones

La incorporación del enfoque de género ha significado un gran desafío para la institución, especialmente en cuanto al logro de la visibilización de la mujer y su integración al quehacer policial.

Su realización ha sido posible por el proceso de democratización que vive la sociedad nicaragüense y por los renovadores esfuerzos de cambio y modernización que nuestra institución ha estado desarrollando. Considero que esas son las condiciones fundamentales que han permitido los avances en nuestro cuerpo policial.

La experiencia de la Policía Nacional de Nicaragua con la incorporación del enfoque de género en el quehacer policial ha causado impacto a nivel nacional e internacional. Esta experiencia ha generado motivaciones para mujeres y hombres policías de países hermanos, especialmente en Centroamérica y el Caribe.

Con el desarrollo alcanzado por la Policía Nacional de Nicaragua he llegado al convencimiento de que sólo unidos/as podemos realmente concretar estos esfuerzos. Necesitamos diseñar una agenda regional, centroamericana y del Caribe, con una visión de género, a fin de delinear el modelo de Policía ideal que necesitan nuestras sociedades a cuyo servicio estamos, y que constituyen, en definitiva, nuestra razón de ser.

Una meta importante en esta dirección sería la formulación de un proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana con perspectiva de género. Para avanzar en esta dirección necesitamos:

- Definir estudios que nos permitan conducir el proceso objetiva y científicamente.
- Diseñar programas, planes y proyectos en los que se reflejen estos contenidos por etapas.
- Diseñar estrategias, en el mediano y el largo plazo, a fin de sensibilizar al personal policial hasta lograr que se interiorice en la cotidianeidad institucional y se manifieste en actitudes más humanas y sin discriminación de género.

- Diseñar una política de la administración de los recursos humanos con perspectiva de género.
- Considerar en los presupuestos –de cara a los servicios policiales– los costos del servicio especializado a la violencia intrafamiliar y sexual.
- Determinar y considerar en cada presupuesto institucional, en el ámbito laboral, las necesidades diferenciadas de su personal policial.
- Homogeneizar los currículos de las academias de policías de Centroamérica y el Caribe, definiendo como asignatura la perspectiva de género, con una óptica crítica, para asegurar el relevo generacional.
- Implementar un programa de capacitación regional en género para todo el personal, e integrar el uso del lenguaje con perspectiva de género.
- Estimular la creación de una población crítica en el relevo generacional, así como para la aplicación del enfoque inclusivo de hombres y mujeres.
- Definir mecanismos institucionales con el fin de dar atención y seguimiento a los procesos de cambio de las instituciones policiales.
- Publicar los resultados alcanzados.

La igualdad entre hombres y mujeres no es un simple tema en la agenda internacional. Es una condición para poder atender preocupaciones centrales como la pobreza y la inseguridad, y, sobre todo, para poder lograr un desarrollo sostenible enfocado hacia las personas. Todos y todas debemos retomar el tema de la equidad y la justicia social a fin de que nuestras sociedades alcancen relaciones más justas y equitativas con mejor calidad de vida, desarrollo humano y democracia social.

Referencias bibliográficas

COMISIÓN DE JEFES/AS DE POLICÍA DE CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE, PROYECTO DE PROMOCIÓN DE POLÍTICAS DE GÉNERO/GTZ (2003), *Violencia de Género y Seguridad Ciudadana. Módulo de Capacitación*, Managua, Proyecto de Promoción de Políticas de Género/GTZ.

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

FREEMAN, Ted et al (2002), *Integración de la perspectiva de igualdad de género. Evaluación del apoyo de ASDI para la promoción de la igualdad de género, en los países de cooperación para el desarrollo. Informe de País-Nicaragua*, Estocolmo, ASDI.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (s.f.), *Derechos Humanos de Mujeres. Tomo 2*, s.l., NORAD.

JIMÉNEZ SANDOVAL, Rodrigo (1998), *Hacia la tolerancia de género en las fuerzas policiales*, San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Ed. HIVOS.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (1998), *Por una cultura de género en las instituciones policiales. I Encuentro de mujeres policías de alto rango de Centroamérica, Belice, Panamá y República Dominicana*, Managua, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

MÉNDES, Orbelina Alicia et al (2001), *Memoria II Encuentro de Mujeres Policías de Alto Rango de Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, San Salvador, Talleres Gráficos UCA.

POLICÍA NACIONAL DE NICARAGUA (2000), *Programa de Modernización y Desarrollo de la Policía Nacional de Nicaragua para el Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana*, Managua, documento, Policía Nacional.

POLICÍA NACIONAL DE NICARAGUA, PROYECTO DE PROMOCIÓN DE POLÍTICAS DE GÉNERO/GTZ (1999) *Respondiendo a necesidades de Seguridad Ciudadana de Mujeres y Hombres*, Managua, 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 (2003), *La construcción de instituciones públicas "género-sensibles": El caso de la Policía Nacional de Nicaragua*, Managua, Proyecto de Promoción de Políticas de Género/GTZ.

(1999) *Violencia de género y estrategias de cambios*, Managua, Proyecto de Promoción de Políticas de Género/GTZ.

Índice de Autores

Mariela Arce

Economista y educadora popular. Actualmente es Coordinadora Regional del Proyecto Mujeres Líderes para la Construcción de Democracia y Desarrollo en Centroamérica, impulsado por la Red Alforja y forma parte del Consejo Nacional de la Mujer representando al Foro Mujer y Desarrollo. Es participante activa del movimiento de mujeres en Panamá, y ha fundado y asesorado varias organizaciones de mujeres desde 1981. Hasta el 2002 fue la Coordinadora Ejecutiva Regional del Programa Regional Coordinado de Educación Popular - Red Alforja y asesora *Ad Honorem* de la Asamblea Legislativa de la República de Panamá, en temas de género, educación y desarrollo humano.

Judith Astelarra

Profesora de Sociología en la Universidad Autónoma de Barcelona, UAB, España. Fundadora y Coordinadora del Seminario de Estudios de la Mujer del Departamento de Sociología de la misma Universidad. Creado en 1976 es el primer seminario de este tipo en una universidad española. Se desempeñó como decana de la Facultad de Políticas y Sociología de la UAB y formó parte del Consejo Rector del Instituto de la Mujer, España. Sus principales trabajos son sobre mujer y política, y políticas públicas para la mujer.

Primer Comisionado Edwin Cordero Ardila

Director General de la Policía Nacional de Nicaragua desde septiembre de 2001. Durante su periodo la institución funge como Asesora del Proyecto Regional “Enfoque de Género en la Modernización de las Instituciones Policiales y en la Seguridad Ciudadana” que impulsa la Comisión de Jefes/as de Policía de Centroamérica y el Caribe. Con 24 años de carrera policial, se desempeñó como Sub Director General de la institución policial desde 1993 a 2001. Ha desempeñado distintos cargos a nivel nacional, regional y departamental, entre estos: Jefe de Estado Mayor Central, Jefe de la Dirección de Personal y Cuadro y Jefe Departamental de León. Es fundador de la Academia de Policía “Walter Mendoza” en 1979. El autor es Licenciado en Administración de Empresas.

Subcomisionado Howard Augusto Cotto Castaneda

Secretario Ejecutivo de la Dirección General de la Policía Nacional Civil de El Salvador. Fue Secretario Regional de la Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica y el Caribe de mayo de 2001 a abril de 2002. Durante ese tiempo ejerció el cargo de Coordinador del Comité de Coordinación Regional para Incorporar el Enfoque de Gé-

nero en la Instituciones Policiales de Centroamérica y el Caribe, también fue parte de la Unidad Técnica de Gestión del Proyecto Regional Enfoque de Género en la Modernización de las Instituciones Policiales y en la Seguridad Ciudadana.

Violeta Delgado Sarmiento

Licenciada en Ciencias de la Computación por la Escuela de Matemáticas de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, Maestría en Violencia y Salud. Se desempeña como Secretaria Ejecutiva de la Red de Mujeres contra la Violencia en Nicaragua desde noviembre de 1994. Desde esa responsabilidad ha coordinado las campañas nacionales contra la violencia hacia la mujer que se realizan año a año. Desde enero de 2002 fue designada por la Red de Mujeres contra la Violencia como su representante ante el Consejo Nacional de Planificación Económica Social, CONPES, organismo consultivo del Poder Ejecutivo integrado por diversas expresiones de la sociedad civil nicaragüense.

Alda Facio

Jurista y escritora, con Maestría en Jurisprudencia Comparada y Derecho Internacional con énfasis en Derecho de la Mujer por la Universidad de Nueva York (NYU). Ha integrado la Delegación Oficial de Costa Rica a varias Conferencias Internacionales de la ONU. En 1997 fundó el Caucus de Mujeres por una Justicia de Género en la Corte Penal Internacional, convirtiéndose en su primera directora. También fue alcaldesa (jueza) de la Alcaldía Civil y Laboral de Goicoechea, y fundadora y Directora General de la Compañía Nacional de Danza de Costa Rica. Desde 1991 es Directora del Programa Mujer, Justicia y Género del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito, ILANUD, con sede en Costa Rica.

Ana Isabel García Quesada

Periodista y socióloga, actualmente es Directora Ejecutiva de la Fundación Género y Sociedad, GESO. Consultora internacional especialista en género, ocupó la Dirección de la Oficina Gubernamental de la Mujer de Costa Rica y la Coordinación General de la Red de Oficinas homólogas de América Latina y El Caribe. Es autora de varias publicaciones.

Jasmine Gideon

Economista británica, experta en estudios de desarrollo con Maestría en Economía y Doctorado en Estudios de Desarrollo por la Universidad de Manchester. Su tesis doctoral examina el género y la reforma en la atención primaria en salud en Chile (2001). Investigadora en el Nuffield Institute for Health, University of Leeds. Se ha desempeñado como consultora para varias agencias de cooperación, incluida la DFID y la Fundación Ford. Sus artículos se han publicado en los informes de UNIFEM y en *Feminist Economics*.

Enrique Gomáriz Moraga

Sociólogo y psicólogo, consultor internacional especialista en género y políticas públicas, es autor de diversas investigaciones y publicaciones.

Yadira Henríquez Núñez

Abogada por la Universidad Autónoma de Santo Domingo, UASD. Postgrado en Derecho Penal. Ha realizado cursos de Derecho Internacional, Legislación de Tierras, Planificación Estratégica Situacional, Oratoria y Relaciones Humanas. Se ha desempeñado en el sector público y privado. Desde agosto de 2000 es Secretaria de Estado de la Mujer (Ministra) en República Dominicana. Es Delegada Titular ante la Comisión Interamericana de Mujeres, CIM, de la Organización de Estados Americanos, OEA, miembro de su Comité Directivo y Candidata a la Presidencia del mismo.

General de Brigada Daysi Liriano

Primera mujer con el grado de General de Brigada de la Policía Nacional de República Dominicana. Tiene a su cargo la Dirección de Soporte y Servicios. En sus 21 años de servicio se ha desempeñado como Comandante del Departamento de Odontología, Directora del Cuerpo Médico y Sanidad, Comandante del Departamento Femenino y Comandante del Departamento de Protección a la Mujer. Fue enlace entre la Secretaría de Estado de la Mujer y la Policía Nacional. Actualmente es delegada Propietaria ante el Consejo de Coordinación Regional de Género de la Comisión de Jefes/as de Policía de Centroamérica y el Caribe. La autora es Doctora en Odontología.

Edison Ariel Montesdeoca

Sociólogo por la Universidad de Montevideo, Uruguay, ingeniero agrónomo por la Universidad de Wageningen, Holanda. Ha trabajado en Centroamérica en los últimos trece años como oficial de programas y asesor de género de la cooperación internacional. Es autor de diferentes contribuciones a publicaciones colectivas.

Magali Pineda

Licenciada en Ciencias Sociales con postgrados en Planeamiento Educativo y en Estudios Dominicanos. Es Directora Ejecutiva del Centro de Investigación para la Acción Femenina, CIPAF, de República Dominicana, institución de la que fue fundadora. Investigadora principal en estudios sobre condiciones de trabajo, zonas francas y códigos de conducta empresariales, mujer rural y urbana, y participación política de la mujer. Impulsora de campañas públicas para la participación política de la mujer dominicana en varios periodos electorales y de las campañas anuales contra la violencia doméstica hacia la mujer. Es integrante del Comité Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, y la Junta Directiva de la Association for Women in Development. Ha sido también Asesora de la Secretaría de Estado de la Juventud, de República Dominicana.

Alba Luz Ramos Vanegas

Abogada egresada de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, León. Es la primera mujer Presidente de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua. Es coautora del libro “El proceso penal: entre el garantismo normativo y la aplicación inquisitorial”, publicado por el ILANUD y la AECL. Ha presentado diversos trabajos para la revista Justicia, editada por la Corte Suprema de Justicia y otros.

Comisionada Coralia Rivera Ramos

Directora General de la Policía Preventiva de Honduras y Presidente de la Comisión de Jefes/as de Policía de Centroamérica y el Caribe. Licenciada en Ciencias Policiales. En los últimos doce años ha ocupado los siguientes cargos: Sub-Directora Administrativa, Jefa de la Jefatura Metropolitana No. 1, Jefa del Comando Regional No. 5, Sub-Directora de la Academia Nacional de Policía, Jefa de la Sección de Operación de la Dirección de Tránsito y Jefa de Administración de Personal de la Fuerza de Seguridad Pública. Ha sido acreedora a múltiples condecoraciones y distinciones en reconocimiento a sus veinticuatro años de labor dentro de la institución policial.

María Cecilia Sánchez Romero

Licenciada en Derecho por la Universidad de Costa Rica con estudios sobre pedagogía universitaria. Ha trabajado 24 años en el Poder Judicial desempeñando cargos de jueza penal, actuaria, jueza mixta, jueza de Instrucción y fiscal del Ministerio Público. Desde 1982 es Directora del Centro Electrónico de Información Jurisprudencial, de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Ha sido consultora internacional para el Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, ILANUD, el National Center for State Courts y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH. Actualmente es consultora del Proyecto de Fortalecimiento Institucional Checchi-USAID, en Nicaragua. Recibió el Premio “Ulises Odio” 1995, máxima distinción otorgada por la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, en reconocimiento a las publicaciones en el campo jurídico.

Comisionado Alvis Santana Castillo

Actualmente se desempeña como Subdirector de la Policía Nacional de Panamá. Fue Secretario General de la Comisión de Jefes/as de Policía de Centroamérica y el Caribe y Coordinador del Concejo de Coordinación Regional de Género de dicha instancia. Es Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas en la UNIEDPA.

Giulia Tamayo

Abogada, consultora independiente. Peruana. Es colaboradora del Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, CLADEM, actualmente es Coordinadora de Acción de la Sección Española de Amnistía Internacional.

Ivania Toruño

Licenciada en Ciencias de la Educación en la especialidad de Español, tiene estudios de postgrado en Didáctica del Español, con énfasis en Diseño Didáctico por la Universidad Nacional Autónoma de León, Nicaragua. Actualmente es Directora del Instituto Nicaragüense de la Mujer, cargo que ocupa desde enero del año 2002. Además de la experiencia en el campo educativo, ha ocupado diversos cargos en dependencias gubernamentales como el Ministerio de Acción Social y el Instituto de Seguros y Reaseguros, INISER. Como Directora del INIM representa a Nicaragua como miembro Directivo de la Comisión Interamericana de la Mujer ante la OEA.

Rosabel Vergara B.

Licenciada en Trabajo Social. Se desempeña como Vice-Ministra de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia de la República de Panamá. A lo largo de su vida laboral ha desempeñado numerosos cargos técnicos, de dirección y políticos en el Estado panameño y en distintos niveles de dirección de programas y proyectos de desarrollo. Ha sido delegada por su país a diferentes convenciones y conferencias regionales, algunas de ellas relacionadas con el tema de la mujer y el género. En servicio de voluntariado ha sido: Primera Vicepresidenta de la Cruz Roja Panameña y miembro de la Junta Consultiva del Partido Arnulfista, del Comité Central de la Cruz Roja Panameña, de la Campaña Nacional contra el Cáncer, de Caritas de Panamá y del Sistema Nacional de Protección Civil.

