Observatorio
CIUDADES, VIOLENCIAS Y GÉNERO
Proyecto "Colombia, Chile, El Salvador: Un nuevo paso en la aplicación de políticas contra la violencia. Mujeres más seguras"
nº3
junio 2014

Red Mujer y Hábitat América Latina

Corporación de Estudios Sociales y Educación

Introducción

El presente Boletín del Observatorio Regional "Ciudades, Violencias y Género" ha sido elaborado en el marco del Proyecto "Colombia, Chile, El Salvador: Un nuevo paso en la aplicación de políticas contra la violencia. Mujeres más seguras", que recoge la trayectoria y experiencia acumulada del Programa Regional "Ciudades sin Violencia hacia las Mujeres, Ciudades Seguras para Tod@s"[1].

El Proyecto "Colombia, Chile, El Salvador" es apoyado por el Fondo de Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra la Mujer, y coordinado desde Chile por SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación (Coordinación de la Red Mujer y Hábitat de América Latina), que lo lleva a cabo con otras cuatro instituciones integrantes de la Red: Asociación de Vivienda Popular (AVP), Colombia; Colectiva Feminista de El Salvador, El Salvador; Centro de Intercambios y Servicios Cono SUR (CISCSA), Argentina; y Fundación Guatemala, Guatemala. Las instituciones policiales de Colombia, Chile y El Salvador —Policía Nacional de Colombia, Policía de Investigaciones de Chile y Policía Nacional Civil de El Salvador— colaboran y participan en su desarrollo.

El Proyecto tiene como principio rector el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. En ese marco, su objetivo general es que mujeres y niñas se beneficien con el mejoramiento de las políticas y acciones que desarrollan las instituciones policiales en materia de prevención y atención de las violencias contra las mujeres por razones de género, y del respeto a su derecho a una vida libre de violencia. Para lograrlo, su opción es fortalecer la colaboración y acción entre actores policiales y organizaciones de mujeres. En esa perspectiva, considera que la sensibilización y formación de las instituciones policiales en equidad e igualdad de género, y en el tratamiento de la violencia y de la situación de las víctimas, son ineludibles en materia de la agenda de seguridad ciudadana, y también como vehículo transformador de conductas y prácticas policiales.

El propósito de las actividades de sensibilización es lograr una mejor comprensión de las violencias de género, ampliando tanto la perspectiva institucional sobre aquellas manifestaciones de violencia a las que están expuestas las mujeres por razones de género, como el reconocimiento de la multicausalidad de ese fenómeno. A través del proceso de sensibilización, se espera contribuir a la realización de mejoras en los servicios investigativos, preventivos y reparatorios vinculados a la violencia hacia la mujer, y a la implementación de una mirada de género en el despliegue de los distintos ejes de acción de las policías.

La institucionalización y transversalización del enfoque de género en las instituciones policiales hace referencia tanto a los objetivos y actividades de las organizaciones, como al conjunto de reglas formales e informales que las rigen y a sus mecanismos de ejecución. Es un proceso de largo aliento, puesto que implica, en primer lugar, el reconocimiento de la existencia de un sistema inequitativo en las relaciones de poder entre los sexos en la sociedad, para, en seguida, reconociendo esa inequidad, incorporar acciones tendientes a disminuir las brechas de género. Se espera que esta disminución, fruto de la apropiación del principio de equidad de género por parte de los actores institucionales, se haga una conducta habitual e institucionalizada en su accionar.

1 Boletín elaborado a partir de los informes de: Asociación de Vivienda Popular (AVP), Colombia; Colectiva Feminista de Desarrollo Local, El Salvador; Centro de Intercambios y Servicios Cono Sur (CISCSA), Argentina; Fundación Guatemala, Guatemala; Corporación SUR, Chile

Contacto Olga Segovia: olgasegovia@sitiosur.cl

En lo que concierne a la *transversalización* del enfoque de género —o *mainstreaming*[2] de género—, ella se refiere, según la definición del Grupo de Expertos del Consejo de Europa, a "la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas"[3]. Sobre esa base, transversalizar el enfoque de género en una institución u organización consiste en incorporar esa perspectiva en todas las políticas, estrategias, programas, actividades administrativas y económicas, e incluso en la cultura institucional de la organización, para contribuir a un verdadero cambio en la situación de desigualdad de género.

Ambos procesos —institucionalización y transversalización del enfoque de género— se cruzan y potencian: la institucionalización es un requisito para que la transversalización de género pueda instalarse en todas las estructuras y en el accionar de toda la institución. El contenido de género se transversaliza cuando una práctica es reconocida como *habitual* en la institución, situación que a su vez fortalece la institucionalidad creada. Para el desarrollo de estos procesos, se requiere facilitar y promover actividades destinadas a cambiar aquellas creencias y códigos culturales que sostienen las rutinas mantenidas por largo tiempo en el quehacer institucional, y que no consideran las desigualdades de género[4].

Lo anterior constituye un gran desafío para los cuerpos policiales de la región latinoamericana; no obstante, en mayor o menor medida, países e instituciones han comenzado a avanzar hacia la incorporación de una nueva mirada en los cuerpos legales y en el quehacer policial, orientada al reconocimiento de las brechas de género tanto al interior de las instituciones, como en la sociedad. Es así que las policías de los países en los cuales se focaliza el Proyecto (Colombia, Chile y El Salvador) ya se encontraban en un proceso de incorporar en su quehacer la perspectiva de género, en el marco de nuevas legislaciones sobre la materia, lo que facilitó la alianza en pos de un objetivo común. Tanto las y los policías, al igual que sus autoridades, han demostrado un fuerte compromiso en este sentido, a través de una activa y propositiva participación en las actividades comprometidas en el Proyecto.

Dada la relevancia creciente del proceso de institucionalización del enfoque de género en las instituciones policiales de la región, en este número del Boletín hemos querido resaltar los avances que se han registrado en el marco del Proyecto "Colombia, Chile, El Salvador: Un nuevo paso en la aplicación de políticas contra la violencia. Mujeres más seguras"[5].

En una primera Sección del Boletín, se hace referencia a los marcos normativos de género tanto a nivel internacional como nacional, buscando una relación positiva entre ellos y los cambios que se puedan ir dando en las instituciones, particularmente en las policías. En una segunda Sección, se abordan las políticas públicas implementadas en los distintos países en relación a la violencia de género. En la tercera se identifican instituciones y procedimientos de atención de la violencia de género, y en la cuarta se distinguen los avances en la institucionalización del enfoque de género en las policías de Argentina, Colombia, Chile, El Salvador y Guatemala. Finalmente, se exponen las principales conclusiones acerca de esta materia.

1. Marco normativo internacional y nacional sobre violencia de género

El marco normativo internacional en relación a la violencia hacia la mujer tiene su mayor expresión en la Convención para la Eliminación de Todas las Formas

2 El mainstreaming de género fue asumido explícitamente por la Plataforma para la Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre Mujeres de Naciones Unidas que se celebró en Beijing en 1995. La Plataforma de Beijing requiere a "los gobiernos y otros actores promocionar una política activa y visible del mainstreaming de género, en todas las políticas y programas, para que, antes de que se tomen las decisiones, se realice un análisis de los efectos producidos en mujeres y hombres, respectivamente". En http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S. pdf

3 Consejo de Europa, *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de "buenas prácticas". Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming (EG-S-MS)*, Serie Documentos, 28 (Madrid: Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005).

4 *La institucionalización del enfoque de género en los Ministerios de Trabajo de las Américas: Seguimiento a los talleres de planificación estratégica con enfoque de género* (Documento preparado por la Secretaría Permanente de la Comisión Interamericana de Mujeres [CIM], en el marco de la cooperación sobre Género y Trabajo Decente con el Departamento de Desarrollo Social y Empleo de la OEA; elaborado por la consultora Lylian Mires). (Washington, DC: Comisión Interamericana de Mujeres, Organización de los Estados Americanos, julio de 2012). En http://www.rialnetportal.org/images/documentos/publicaciones/inf2_genero.pdf

5 Se consideran los avances en los cinco países involucrados en el Proyecto: Colombia, Chile, El Salvador, como también Argentina y Guatemala.

de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Belém do Pará). Todos los países analizados en este documento han suscrito el Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra Mujer (firmado en Argentina en 2000 y ratificado en 2007; Chile suscribió en 1999, pero no ha ratificado; Colombia firmó en 1999 y ratificó en 2007; El Salvador firmó en 2001, no ha ratificado; Guatemala suscribió y ratificó en 2000 y 2002, respectivamente). En relación a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, fue firmada en 1994 por Argentina, Chile, El Salvador y Guatemala; Colombia adhirió en 1996, y fue ratificada en 1996 por Argentina, Chile y El Salvador y Guatemala en 1995.

Bajo el alero de la normativa internacional, en cada uno de los países considerados en el Proyecto se ha legislado en materia de violencia intrafamiliar y sobre otros delitos que involucran mayoritariamente a mujeres.

En Argentina, en 1994 se sancionó la Ley Nacional 24417 de Protección contra la Violencia Familiar, que si bien constituyó un avance, resultó insuficiente. En muchos casos su implementación dejó vacíos tanto en la atención como en la prevención de la violencia hacia las mujeres y en la promoción del derecho a vivir una vida sin violencia. En el año 2009, se aprobó la Ley 26485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, y que vino a suplir gran parte de los vacíos que dejaba la legislación anterior. La Ley 26791, de 2012, introduce modificaciones al Código penal vigente, incluyendo la categoría de violencia de género, y agrava las penas para casos de femicidio o asesinatos cometidos por razones de género.

Otras leyes que se aprobaron en Argentina en relación a la violencia de género y/o violencia hacia las mujeres fueron:

- Ley 26364, de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas (2009), establece la figura de Femicidio y Femicidio Vinculado, sancionada en 2012.
- Ley 26738, que contempla los delitos contra la Integridad Sexual, sustituye al artículo 132 del Código Penal: Delitos contra la Integridad Sexual.
- Derogación de la figura de avenimiento a través de la modificación del Código Penal, sancionada en 2012.
- Resolución N° 1167/11: Relativa a la actuación ante casos de violencia sexual, compila diversas directivas trabajadas en conjunto con el *Programa de la Víctimas contra las Violencias* (creado en 2008), asegurando un abordaje homogéneo a la problemática de los delitos sexuales entre las tres fuerzas dependientes del Ministerio de Seguridad que se encuentran desplegadas en el área metropolitana de Buenos Aires.

En Chile se han promulgado diversas leyes en materia de violencias contra las mujeres:

- Ley 19325 (1994), que establece normas sobre procedimiento y sanciones relativos a los actos de violencia intrafamiliar, que fue reemplazada en 2005 por la Ley 20066 de Violencia Intrafamiliar. Esta tipifica el delito de maltrato habitual, pone mayor énfasis en la protección de la víctima y encarga al Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) proponer al Ejecutivo las políticas públicas para el cumplimiento de los objetivos de la Ley.
- Ley 19968, de Tribunales de Familia (2005), concentra en una jurisdicción única y especializada los asuntos de familia, proporcionando a las partes instancias adecuadas para llegar a soluciones cooperativas.
- Ley 20480 sobre Femicidio (2010) incorpora la tipificación de femicidio, diferenciando este delito en las razones de género, asociadas a la relación de pareja.
- Ley 20005 sobre acoso sexual tipifica y sanciona las conductas de acoso sexual en el ámbito laboral.
- Ley 20507 sobre tráfico de personas (2011) tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y efectiva persecución en el sistema criminal.

En Colombia se han promulgado, entre otras, las siguientes leyes en materia de violencias contra las mujeres**:**

- Ley 1257 de 2008, "Sensibilización, prevención y sanción de violencia contra las mujeres", tiene por objeto la adopción de normas que permitan garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado; el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional; el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización.
- Ley 1542 de 2012, tiene por objeto garantizar la protección y diligencia de las autoridades en la investigación de los presuntos delitos de violencia

contra la mujer y eliminar el carácter de querellables y desistibles de los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria, tipificados en los artículos 229 y 233 del Código Penal.

- Ley 1639 de 2013, la cual castiga hasta con quince años de prisión a quienes cometan ataques con ácido a mujeres, sin beneficio de excarcelación, iniciativa que nace del creciente número de tales ataques a mujeres en el país.

En El Salvador, destacan las siguientes normativas en materia de igualdad de género:

- Ley de creación del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), de 1996, cuyo objetivo principal es dar cumplimiento a la Política Nacional de la Mujer.
- Ley contra la Violencia Intrafamiliar, de 1996, con la última fecha de modificación en 2004, que busca la prevención, sanción y erradicación de la violencia intrafamiliar, a través del respeto a la vida, la dignidad y la integridad física. Realiza una tipología de la violencia, y enuncia al ISDEMU como ente rector.
- Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIPVLV), de 2010, con la última fecha de modificación en 2012, creada tras un proceso de consultas y propuestas parlamentarias, contó con una amplia participación e incidencia ciudadana de las mujeres. Establece tres importantes ejes para el abordaje de la violencia contra las mujeres: prevención, atención especializada, y persecución y sanción. Reconoce y considera para efectos de la Ley siete tipos de violencia contra las mujeres: económica, feminicida, física, psicológica y emocional, patrimonial, sexual y simbólica.
- Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres, de 2011, con la última fecha de modificación en 2012, que prohíbe la discriminación contra las mujeres, poniendo como base de acción políticas públicas que garanticen la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, con ayuda de las instituciones gubernamentales, las que desde sus realidades deberán armonizar la Ley con sus acciones.

En Guatemala se ha ido construyendo progresivamente un marco normativo internacional dirigido a la erradicación de la violencia contra las mujeres, la cual ha sido tipificada como una forma de violación de los derechos humanos. Dentro del marco legal nacional, las tres principales herramientas con respecto a la violencia basada en género son: la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar (Decreto 97, de 1996), en la cual se tipifica como violación de los derechos humanos la violencia intrafamiliar y se establecen medidas de seguridad para las víctimas; la Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia en contra de la Mujer (Decreto 22, de 2008) en la que se tipifican como delitos los actos de violencia en contra de la mujer, y tiene carácter penal; y la Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (Decreto 9, de 2009), la cual modifica el Código Penal y establece penas específicas para estos delitos.

2. Políticas públicas implementadas en relación a la violencia de género

En Argentina, una de las políticas implementadas por el Ministerio de Seguridad y la Policía Federal es la creación, en 2011, de mesas barriales y mesas zonales de participación comunitaria en seguridad, como espacios de encuentro y trabajo de la comunidad para participar activamente en el diseño e implementación de políticas públicas de seguridad. Entre sus principales funciones se destaca: efectuar diagnósticos participativos que permitan confeccionar mapas de prevención comunitaria de la violencia y el delito; participar en el diseño de los planes locales de seguridad; impulsar acciones de prevención de la violencia y de integración comunitaria, en articulación con el Estado; co-gestionar con organismos del Estado el mejoramiento del espacio urbano barrial; evaluar el funcionamiento y las actividades del servicio de policía local, entre otras.

En Chile, la Ley de Violencia Intrafamiliar constituye un marco normativo para los órganos del Estado, y particularmente para el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), que debe proponer políticas públicas para cumplir con los objetivos de dicha ley. En este contexto surgió el Plan Nacional de Violencia Intrafamiliar en Chile[6], coordinado por SERNAM y con la participación de una amplia gama de instituciones[7], que tiene por objetivo concertar a los distintos organismos públicos y privados que colaboran en el abordaje de la violencia

6 Servicio Nacional de la Mujer, Unidad de Prevención de Violencia contra la Mujer– Programa Chile Acoge, *Plan Nacional de Violencia Intrafamiliar en Chile. Noviembre 2012-Diciembre 2012*. En www.sernam. cl/descargas/Plan_Nacional_2012-2013.pdf

7 Carabineros de Chile, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia- UNICEF, Gendarmería de Chile, Instituto Nacional de la Juventud, Ministerio de Educación, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Ministerio de Justicia, Ministerio Público, Policía de Investigaciones- PDI, Servicio Nacional de Menores (SENAME), Fundación Integra, Defensoría Penal Pública, Ilustre Municipalidad de Santiago, Fundación Templanza.

de género a nivel nacional. El objetivo del Plan es "diseñar, gestionar y coordinar las políticas públicas para la erradicación de la violencia intrafamiliar, liderando los procesos que garanticen la prevención de la violencia intrafamiliar, la atención y la protección a las víctimas y el adecuado ejercicio y acceso a la justicia" (p. 27).

Destacan en Chile otros programas, tales como Alerta Temprana, que ofrece un modelo de intervención integral, dirigido principalmente a la primera infancia y que se implementa en seis jardines infantiles en el país; Alerta Hogar Mujer, sistema de alerta dirigido a mujeres que enfrentan el riesgo latente de ser víctimas de algún tipo de violencia por parte de sus parejas o ex parejas, y que facilita la ayuda inmediata de la red de apoyo cercana (amigos, vecinos, familiares de confianza) a través de la telefonía celular en caso de alguna situación de peligro; Programa Hombres por una Vida sin Violencia, que proporciona intervención psicosocial a hombres agresores, está disponible en quince Centros de Atención; Fono Ayuda Violencia, que ofrece orientación a víctimas de violencia y está disponible en todo el país las 24 horas del día.

En Colombia, los Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres, fueron construidos de manera conjunta con redes y organizaciones nacionales bajo la coordinación de la Alta Consejería Presidencial para la Mujer. Este cuerpo normativo se ha constituido en el referente para el diseño y puesta en marcha de acciones de política pública que contribuyan al goce efectivo de los derechos de las mujeres durante los próximos diez años. Como respuesta a dicho mandato, se expidió el Documento CONPES 161[8], en marzo de 2013, el cual presenta la Política Pública Nacional de Equidad de Género y precisa el Plan de Acción Indicativo para el período 2013-2016 (que incluye el Plan integral para Garantizar una Vida Libre de Violencias).

En Bogotá, en particular, la creación de la Secretaría de la Mujer de Bogotá se encarga de todas las políticas, planes, programas y proyectos del Distrito que apoyen los derechos de la mujer. En el ámbito local es un avance significativo la creación de ocho Secretarías Departamentales de la Mujer y cuatro de carácter municipal.

En El Salvador, en materia de políticas públicas relativas las violencias contra las mujeres, sobresale la creación de la Política de Equidad e Igualdad de Género de la Policía Nacional Civil[9], que materializa una de las metas del Plan Quinquenal de Gobierno 2009-2014 y se vincula con uno de los seis ejes temáticos de la Política Nacional de la Mujer para el período 2011-2014, enfocado en "que el aparato estatal salvadoreño cuente con mecanismos de prevención, atención, protección y restitución que permita que las mujeres ejerzan el derecho a una vida libre de todo tipo de violencia en los espacios públicos y privados"[10], así como el Decreto Ejecutivo 56 de 2010, que prohíbe la discriminación en las administraciones públicas por razones de identidad de género y orientación sexual.

Una política de gobierno de importante consideración e inversión pública ha sido la creación de cinco centros de Ciudad Mujer[11], un proyecto presidencial que a través de la Secretaría de Inclusión Social concreta una de las promesas electorales planteadas a finales de 2008. Ciudad Mujer integra servicios de dieciséis diferentes instancias gubernamentales y del Estado en un solo espacio, ofreciendo una gama de servicios a las mujeres en diferentes ámbitos. Los principales módulos en los que se estructuran sus servicios son: Atención a la Violencia de Género; Autonomía Económica; Salud Sexual y Reproductiva; Educación Colectiva y Atención Infantil. En el área de atención a la violencia de género se ofrece diferentes servicios especializados a mujeres y niñas víctimas de violencia. La prevención de la violencia se logra a través de charlas en las comunidades y capacitaciones a grupos específicos dentro del centro. Una de las instituciones integradas que brindan atención a las mujeres es la Policía Nacional Civil, mediante la instalación de una UNI MUJER-ODAC (Oficina de Atención Ciudadana).

En Guatemala, las principales políticas para el abordaje de la violencia de género son la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres[12], así como el Plan Nacional de Prevención y Erradica-

8 Documento CONPES SOCIAL 161, *Equidad de género para las mujeres* (Bogotá, marzo 2013), en https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=1HWTeFgGXhY%3D&tabid=1657. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) es un escenario donde se formulan proyectos y programas con asignación presupuestal para resolver problemas económicos y sociales del país.

9 Véase Ministerio de Justicia, El Salvador, Política Institucional de Equidad e Igualdad de Género de la Policía Nacional Civil 2011- 2021, editado por la Policía Nacional Civil, 2011. Disponible en http://bit. ly/1otUaF6

10 Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, "Política Nacional de las Mujeres: medidas al 2014", en Normativa nacional para la igualdad de género (Eje Temático 2: Vida libre de violencia, pp. 70-73). En http://bit.ly/1lRbKNa

11 Véase http://www.ciudadmujer.gob.sv/

12 Gobierno de la República de Guatemala, Secretaría Presidencial de la Mujer, Política Nacional de Promoción y De-

ción de la Violencia Intrafamiliar 2004-2014 (PLANOVI). Esta Política es una guía general de las acciones estratégicas que deben desarrollarse para la eliminación de la violencia contra las mujeres. Dentro de la Policía Nacional Civil, podría considerarse como una guía de actuación el Protocolo de Actuación para la Policía Nacional Civil en el Abordaje de la Violencia contra la Mujer[13].

Entre las medidas para prevenir y disminuir la violencia hacia las mujeres en Guatemala destacan intervenciones en infraestructura y transporte en espacios públicos diseñadas para que sean favorables a la seguridad de las mujeres; el Programa Escuelas Seguras, a cargo de policías titulados como maestros (en cuatro centros educativos del centro de la ciudad capital). En cuanto a sensibilización desde instituciones gubernamentales, se encuentra la preparación en 2013, por parte del Ministerio de Gobernación, de un Manual que contiene las leyes de violencia intrafamiliar, contra el femicidio y contra la violencia sexual y trata de personas.

3. La atención a la violencia de género

En Argentina existen varias instituciones del Estado que actúan en la prevención, control y/o sanción de las violencias hacia las mujeres: en el Ministerio de Seguridad de la Nación, la Secretaría de Seguridad y la Dirección Nacional de Derechos Humanos. En el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se encuentra el Programa de Atención "Las Víctimas contra las Violencias" y la Comisión Nacional Coordinadora de Acciones para la Elaboración de Sanciones de la Violencia de Género (CONSAVIG). En la Corte Suprema de Justicia funciona la Oficina de Violencia Doméstica. Al Consejo Nacional de la Mujer le corresponde la coordinación del Observatorio Nacional de Violencia contra las Mujeres y el Registro Único de Casos de Violencia contra la Mujer, en articulación con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), que se encuentra en proceso de creación.

En 2006 se creó, dependiente de la Corte Suprema de Justicia, la Oficina de Violencia Doméstica (OVD) que, en acuerdo con el convenio marco de cooperación entre la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio de Seguridad de la Nación, contempla tareas conjuntas para la promoción del acceso a la justicia de personas afectadas por la violencia doméstica. La creación de la OVD facilita tomar decisiones para adoptar medidas cautelares de protección en un breve plazo. La OVD trabaja de manera interdisciplinaria durante las 24 horas, todos los días del año, recibiendo las presentaciones espontáneas de personas que se acercan a ella buscando información y orientación. También recibe casos de violencia doméstica derivados de comisarías, hospitales y ONG de la Ciudad de Buenos Aires. Si bien realiza acciones a nivel nacional, específicamente su jurisdicción es la Ciudad de Buenos Aires.

En Colombia, dado que la policía es el actor institucional al que más acuden las mujeres víctimas de violencia, los avances en este ámbito son altamente significativos. En relación con la normatividad, sobresale la expedición del Decreto 2734 de 2012[14], por medio del cual se reglamentan las medidas de atención a las mujeres víctimas de violencia. Este decreto define los servicios temporales de habitación, alimentación y transporte que necesitan las mujeres víctimas de violencia con afectación física o psicológica, sus hijos e hijas, cuando estos servicios sean inherentes al tratamiento recomendado por los profesionales de la salud, de acuerdo con el resumen de la historia clínica y cuando la policía valore la situación especial de riesgo y recomiende que la víctima debe ser reubicada.

Destaca el Protocolo de Atención Policial a Mujeres Víctimas de Violencias de Género en los contextos Familiares y de Pareja en vigor desde 2012, de acuerdo a lo reglamentado por la Ley 1257 de 2008. Actualmente el protocolo hace parte de los procedimientos de la Policía Nacional, con el título "atender requerimientos de violencia de género contra las mujeres", también llamado "aplicativo SVE"[15].

En relación a la institucionalidad para la atención de la violencia hacia la mujer en Colombia, la Unidad Nacional de Atención de Delitos de Violencia contra la Mujer en la Dirección de Investigación Criminal e Interpol (DIJIN), funciona de la mano con la Fiscalía General y atiende los casos de violencia contra la mujer denun-

sarrollo Integral de las mujeres, 2008-2023(diciembre, 2013), en http://bit.ly/1hvv1Cp

13 Véase documento en http://bit.ly/1mmpCAw

14 Véase http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1. jsp?i=51083

15 El protocolo fue elaborado en 2010 con el apoyo del Programa Regional Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos, con la participación de las distintas direcciones de la policía Nacional: Dirección de Seguridad Ciudadana (DISEC), Dirección de Inteligencia Policial (DIPOL), Dirección de Investigación Criminal e Interpol (DIJIN), Policía Metropolitana de Bogotá (MEBOG) y la Policía de Infancia y Adolescencia, con el acompañamiento de AVP, en alianza con el CAVIF de la Fiscalía.

ciados[16]. En este mismo ámbito destaca la creación de los Grupos Élite de Delito Sexual (GEDES) por parte de la Policía Nacional, aunque aún con cobertura distrital (en Bogotá). Están conformados por investigadores de la SIJIN y del Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI)[17] y Policía Judicial, psicólogos especializados para la atención de las niñas, niños, mujeres víctimas de violencia sexual.

De otra parte, en algunas ciudades de Colombia se cuenta con el protocolo de atención desde la Línea de Emergencias 123, a mujeres víctimas de violencia basada en género, y actualmente la Secretaría de la Mujer de Bogotá está adelantando el desarrollo de un protocolo de atención a mujeres víctimas, dentro de la Línea de Emergencias 123 de Bogotá. Dicho protocolo fue creado para fortalecer al personal de la Policía Nacional que atiende la Línea de Emergencias 123, en el conocimiento sobre violencia basada en género.

De manera paralela, la Alta Consejería Presidencial Para la Mujer, junto con la Policía Nacional de Colombia, implementaron la Línea 155 de Atención a la Mujer, línea gratuita que brinda apoyo, información y acompañamiento a las mujeres que han sido vulneradas en algunos de sus derechos. Esta línea es atendida por la Policía Nacional, funciona las 24 horas del día y se puede marcar desde cualquier operador de telefonía fija o móvil en Colombia.

En Chile existen distintas instancias orientadas a dar respuesta a la situación de violencia de género, las cuales son implementadas por diferentes ministerios y servicios públicos[18]. Cada organismo posee responsabilidad desde el punto de vista social e institucional, y debe trabajar de manera coordinada con otros organismos para resolver las necesidades de las víctimas y terminar con la situación de violencia.

Lidera institucionalmente el problema de la violencia de género en Chile el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)[19], a través de la Unidad de Prevención de Violencia contra la Mujer, Programa Chile Acoge, que contribuye a la reducción de la violencia intrafamiliar. Para ello desarrolla diversas iniciativas, tales como el Programa Centros de la Mujer, de los cuales existen 94 en el país, que implementan un modelo de intervención integral con énfasis en la prevención comunitaria y la atención a mujeres víctimas de violencia.

Otro Programa del SERNAM es el de Casas de Acogida, que ofrecen protección temporal a mujeres en situación de riesgo grave por motivo de violencia intrafamiliar. Existen 24 a nivel nacional.

En relación con la primera acogida y orientación primaria, las Comisarías de Carabineros y las unidades de la Policía de Investigaciones de Chile (PDI) cumplen un rol central en la activación de la respuesta pública, al recibir las denuncias de la víctima.

La Policía de Investigaciones de Chile, a través de la Jefatura Nacional de Delitos contra la Familia (JENAFAM)[20] y en materia de violencia de género, desarrolla un trabajo especializado en las agresiones de carácter sexual. A partir de su nacimiento, es la encargada de regular todo el acontecer investigativo de las áreas de los crímenes y delitos contra el orden de la familia, la

16 La Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL (DIJIN) es una unidad operativa del nivel estratégico dentro de la estructura orgánica de la Policía Nacional que contribuye a la prevención y control de la criminalidad, ejerciendo las funciones de Policía Judicial que le otorga la Ley en forma permanente y que junto a otros organismos del Estado "apoya la investigación criminal en las áreas técnicas, científicas y operativas, por iniciativa propia o según orden impartida por la Fiscalía General de la Nación, para recaudar Elementos Materiales de Prueba o Evidencias Físicas que permitan determinar una conducta punible y la responsabilidad de sus autores o participes".

17 La SIJIN es la Seccional de Investigación Criminal de la Policía Nacional. Contribuye a la prevención y control de la criminalidad, ejerciendo las funciones de Policía Judicial que le otorga la Ley en forma permanente y que junto a otros organismos del Estado "apoya la investigación criminal en las áreas técnicas, científicas y operativas, por iniciativa propia o según orden impartida por la Fiscalía General, para recaudar Elementos Materiales de Prueba o Evidencias Físicas que permitan determinar una conducta punible y la responsabilidad de sus autores o participes".

El CTI es el Cuerpo Técnico de Investigación que planea, organiza, dirige, controla y ejecuta las funciones de Policía Judicial de la Fiscalía General de la Nación. Ella organiza y controla el cumplimiento de las políticas y estrategias de investigación, servicios forenses, de genética y de administración de la información.

18 Ministerio del Interior (Centros de Apoyo a Víctimas de Delitos, CAVD); Ministerio Público (Unidades Regionales de Atención a Víctimas, URAVIT), Ministerio de Justicia (Centros de Atención Integral a Víctimas de Delitos Violentos, CAVI; Servicio Médico Legal; Tribunales de Familia; Ministerio de Salud (Centro Comunitarios de Salud Mental, COSAM, y Centros de Salud Familiar, CESFAM); Policía de Carabineros (en todas las Comisarías) y Policía de Investigaciones (Centro de Asistencia a Víctimas de Atentados Sexuales, CAVAS).

19 Todos los programas del SERNAM en el área violencia de género, en http://portal.sernam.cl/?m=institucion

20 Sobre JENAFAM, véase http://www.investigaciones.cl/jenafam/index.html

moralidad pública y la integridad sexual. Es parte de la JENAFAM el Departamento de Apoyo y Acción Comunitaria (DACOM), cuyo objetivo es fortalecer los vínculos de la PDI con la comunidad, a través de la difusión, información, educación y prevención en temáticas sociales que son preocupación permanente de la Jefatura Nacional de Delitos Contra la Familia y del DACOM.

El Centro de Asistencia a Víctimas de Atentados Sexuales (CAVAS)[21], formado en el año 1987, depende del Instituto de Criminología de la PDI. Entrega asistencia integral a las víctimas de delitos sexuales, labor educacional preventiva, investigaciones científicas, realización de peritajes y formación de especialistas.

En el ámbito de la salud, las Salas de Primera Acogida para Atención de Víctimas de Delitos Sexuales en los Servicios de Urgencia surgieron a partir de 2005, en convenio con el Ministerio Público. Su objetivo es evitar la victimización secundaria que sufrían las víctimas de delitos sexuales en el marco de los procedimientos habituales de peritajes y primeras atenciones médicas en los recintos hospitalarios. Para ello, se han dictado normas técnicas sobre las condiciones físicas para la atención a víctimas en los recintos hospitalarios, y un protocolo de atención.

En El Salvador, a partir del año 2013, la Policía Nacional Civil cuenta con la Unidad Institucional Especializada de Atención a las Mujeres en Situación de Violencia, de la Oficina de Denuncia y Atención Ciudadana (UNI MUJER-ODAC). Se define como un espacio institucional para brindar la atención especializada que requieren las mujeres en situación de violencia, de acuerdo al mandato establecido por la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIPVLV)[22]. Estas unidades tienen condiciones higiénicas y la privacidad necesaria que permitan a las mujeres en situación de violencia realizar los procedimientos correspondientes a la denuncia y seguimiento del delito que las afecta, en un ambiente favorable para generar confianza, seguridad y una atención con calidad y calidez. Es atendida por personal capacitado y especializado en el tema, durante las 24 horas del día. Se ha indicado la creación de una UNI MUJER-ODAC en las 22 delegaciones policiales y en subdelegaciones cuyas jefaturas vayan ganando la capacidad de hacerlo.

A pesar de dificultades —fundamentalmente presupuestarias—, las UNI MUJER-ODAC son un buen catalizador para la coordinación interinstitucional y entre organizaciones sociales en las localidades, potenciando la participación ciudadana y los procesos de articulación de actores para prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres y la creación de sistemas locales interinstitucionales para su abordaje.

En Guatemala, las Oficinas de Atención a la Víctima (OAV) funcionan en el interior de las Comisarías de la Policía Nacional Civil. Son las encargadas de brindar atención a las mujeres que presentan denuncias por violencia de género. Sin embargo, funcionan únicamente en el 38% de los municipios, lo que demuestra la insuficiencia de infraestructura, tanto en cuanto a espacio, equipo, vehículos, como en recursos materiales.

4. Avances en la institucionalización del enfoque de género en las instituciones policiales

En Argentina, el Ministerio de Seguridad de la Nación comprende tres secretarías principales: Secretaría de Coordinación Planeamiento y Formación; Secretaría de Cooperación con los Poderes Judiciales, Ministerios Públicos y Legislaturas; y Secretaría de Seguridad. Esta última comprende las Fuerzas de Seguridad y Fuerzas Policiales: Policía Federal Argentina, Prefectura Naval Argentina, Policía de Seguridad Aeroportuaria, Gendarmería Nacional. Asimismo, el Ministerio de Seguridad posee la Dirección Nacional de Derechos Humanos, siendo un área transversal al mismo. Dentro de los Objetivos Generales de la Dirección, destacan las acciones que deben realizar en el marco del Objetivo 3: "Diagnosticar las condiciones en las que mujeres y varones prestan funciones en las fuerzas policiales y de seguridad y promover las reformas institucionales necesarias para su correcto desarrollo profesional; atender las necesidades específicas de las mujeres que integran el sector mediante la incorporación de una perspectiva de equidad de género; implementar las políticas referidas al trato de las víctimas de violencia de género"[23].

21 Sobre CAVAS, véase http://www.apoyovictimas.cl/instituciones/policia-de-investigaciones-cavas/

22 Véase LEIPVLV en http://bit.ly/MlYLrP

23 Véase Ministerio de Seguridad, Dirección Nacional de Derechos Humanos, cuyo Objetivo 3 es: "Implementar acciones dirigidas a generar condiciones de trato equitativo entre hombres y mujeres dentro de las fuerzas policiales y de seguridad; como así también de asistir a las áreas competentes del Ministerio en el diseño y ejecución de las políticas de prevención y operativas que incluyan la perspectiva de género". En http:// www.minseg.gob.ar/direcci%C3%B3n-nacional-de-derechos-humanos-anterior

En Colombia, la institucionalización del enfoque de género en la policía está enmarcada en la Política Integral de Derechos Humanos (DDHH) y Derecho Internacional Humanitario (DIH) del Ministerio de Defensa Nacional, expedida en el 2008. Ella describe los lineamientos, fija los objetivos y establece los programas que en materia de DDHH y DIH deben conocer y desarrollar las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. En este sentido, la política manifiesta que "la equidad de género al interior de la Fuerza Pública ha tenido un papel fundamental, toda vez que la igualdad en los derechos se extiende a la igualdad de género. El Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional han avanzado en el desarrollo de actividades en materia de salud sexual y reproductiva e igualdad de derechos. Ambos buscan fortalecer el respeto de los derechos y el cumplimiento de los deberes, en el marco de una cultura de género"[24].

A pesar de un contexto cultural adverso, se han presentado avances significativos en la institucionalidad policial colombiana en cuatro temas: i) la definición de entidades de atención específicas para la investigación de casos de violencias hacia las mujeres; ii) la incorporación creciente del enfoque de género en entidades del sector de seguridad y defensa; iii) la incorporación creciente del enfoque de género en la cultura organizacional de la Policía Nacional; iv) el fortalecimiento de medidas de atención a mujeres víctimas de violencia.

Destaca el diseño y el inicio de la aplicación, por parte de la Policía, de un protocolo de atención a mujeres víctimas de violencia. Es, sin embargo, incipiente su adopción a nivel nacional, y la coordinación de dicho instrumento de atención con aquellos de otras entidades que participan del proceso de atención y sanción a las violencias contra las mujeres (Fiscalía, por ejemplo) es un reto por encarar en los próximos años.

En Colombia destaca en estas materias la Directiva Ministerial Permanente Nº 11 de 2010 del Ministerio de Defensa Nacional, la cual tiene como objetivos reforzar la política de cero tolerancia con actos de violencia sexual; y reiterar el cumplimiento por parte de la fuerza pública de su obligación de prevenir, en el ejercicio de su función, todas las formas de violencia contra las mujeres, los niños y las niñas, específicamente los actos sexuales violentos, acogiendo las recomendaciones de los organismos internacionales frente al tema.

Asimismo, es significativo el componente "Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar y de Género", en el marco del Convenio entre el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Ministerio de Defensa Nacional, que contribuye a que Colombia avance en la construcción de la equidad de género y en el respeto a la dignidad y a los derechos humanos, especialmente los derechos sexuales y reproductivos. El componente busca que el Estado, en sus distintas ramas y niveles, se apropie de la perspectiva de género y de derechos en su gestión, aplicando la normativa internacional vigente sobre el tema. El UNFPA y el Ministerio de Defensa Nacional han trabajado en la difusión y transversalización de los enfoques de género y de derechos al interior de la Fuerza Pública, a través de distintas estrategias de capacitación y asistencia técnica, en la construcción y vigencia plena del principio de igualdad.

Como estrategia para el fortalecimiento del enfoque de género en la cultura organizacional de la misma Policía Nacional de Colombia, la Dirección de Sanidad cuenta con programas internos para funcionarios policiales, donde se promueve el enfoque de género y respeto por los derechos de las mujeres en la vida cotidiana de la entidad. En ellos se abordan las siguientes líneas: i) política en derechos sexuales y reproductivos; ii) equidad y violencia basada en género; iii) salud sexual y reproductiva, con énfasis en VIH (referidas a la promoción de equidad de género); y iv) la no impunidad ni tolerancia con ese tipo de violencia en la Policía Nacional.

En Chile, la Policía de Investigaciones (PDI), a partir de 1997, ha emprendido un proceso de modernización bajo una dinámica supeditada a las actuales exigencias de la sociedad y a las políticas vigentes de seguridad, de justicia y de modernización del Estado chileno. Es así como, desde el año 2012, la PDI se integró a la Mesa de Género del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, la que se encuentra conformada por representantes de cada una de las Subsecretarías de dicho Ministerio (Prevención del Delito, Desarrollo Regional y Administrativo y Del Interior), las policías (Carabineros y PDI), servicios autónomos (Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior [ONEMI] y Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol [SENDA]), además del Departamento de Extranjería y Migración. Dicha Mesa tiene como objetivo implementar en los diferentes servicios la política de género del Estado de Chile.

Para tales efectos, el Servicio Nacional de la Mujer entrega las directrices en materia de género, las cuales están contenidas en el Programa de Gobierno, en las

24 Política Integral de Derechos Humanos y DIH del Ministerio de Defensa Nacional, en http://prezi.com/0uagq3cdkhyu/politica-integral-de-derechos-humanos-y-dih-del-ministerio-d/

Prioridades Presidenciales, en el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2011-2020, en la Agenda de Género 2011-2014 y las Agendas Regionales. Asimismo, indica el cumplimiento de directrices de los acuerdos internacionales que ha suscrito Chile en la materia, tales como la Resolución 1325 y la CEDAW, de Naciones Unidas.

Durante el año 2013, de acuerdo con el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2011-2020 preparado por el SERNAM[25], la PDI se propuso abordar institucionalmente los siguientes principios: Reconocimiento, integración y oportunidades; Igual libertad, dignidad y derechos; Corresponsabilidad social y Dignidad en la familia. A partir de ellos, los ejes del Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres que se deberán trabajar en la PDI son: "Políticas públicas y una institucionalidad reforzada para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres" (*Plan de Igualdad*, p. 29), a través de contribuir al fortalecimiento de las políticas sectoriales y el desarrollo de políticas intersectoriales que reconozcan las necesidades diferenciadas entre hombres y mujeres y que las adopten en su diseño e implementación para garantizar así que todos tengan igual acceso. También se menciona, entre otras, "Fortalecimiento del Liderazgo" (*Plan de Igualdad*, p. 32), específicamente en la capacitación y promoción del liderazgo y la participación de las mujeres en los distintos espacios y niveles de toma de decisiones.

Estas actividades y los compromisos contraídos están en línea con el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) emprendido por el Estado chileno desde finales de la década de los noventa[26].

Entre los valores que sustentan el cambio en la PDI, se explicita: "El respeto de la dignidad y los Derechos Humanos de todas las personas, sin discriminación ni distinción de ningún tipo y basado en respeto a las diferencias"[27]. Este valor señala la apropiación, por parte de la institución, de una voluntad de incorporar en sus políticas y acciones en general, un enfoque no discriminatorio, en el cual se incluye la discriminación de género. Se expresa también esta voluntad en la identificación de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres como uno de los atributos en la gestión de recursos humanos que caracterizarán las tres fases de la Tercera Etapa de la modernización institucional.

En El Salvador, la Policía Nacional Civil ha asumido el compromiso por institucionalizar la equidad e igualdad de género, que se oficializó y logró un carácter más general al interior de la Corporación en el contexto de ejecución del Plan Estratégico Institucional 2009-2014 (PEI), denominado "Seguridad, Tranquilidad con Participación Social", en el cual se establecen dos campos de actuación: la prestación de servicios y la actuación policial hacia la población, y el andamiaje interno, tanto a nivel orgánico como funcional[28].

La política institucional de equidad e igualdad de género de la PNC tiene como punto de partida el reconocimiento de los compromisos del Estado salvadoreño en materia de respeto y garantía de los derechos humanos y las libertades de todas las personas establecidas con y en la comunidad internacional. La Política Institucional de Equidad e Igualdad de Género de la Policía Nacional Civil 2011-2021[29] concreta una de las metas del Plan Quinquenal de Gobierno 2009-2014, y se vincula con uno de los seis ejes temáticos de la Política Nacional de la Mujer para el período 2011.

La Política se concreta en doce Líneas Estratégicas, que atienden dos grandes esferas de trabajo: servicios, actuaciones y procedimientos policiales dirigidos hacia la comunidad; y gestión administrativa-operativa interna. Es a través de estos ámbitos de aplicación que esta Política logra situar la equidad de género como parte de las prioridades institucionales de la PNC, con los siguientes

25 Para el *Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2011-2020*, véase http://www.sernam.cl/descargas/PIO_HM.pdf

26 Los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) son un instrumento de apoyo a la gestión de los Servicios Públicos, basado en el desarrollo de áreas estratégicas comunes de la gestión pública para un cierto estándar predefinido. El cumplimiento de etapas de desarrollo está asociado a un incentivo monetario a los funcionarios. Se ejecuta a través de los procesos de formulación, implementación, seguimiento y evaluación de los programas de mejoramiento de los servicios. Desde el año 2000, los PMG se han estructurado sobre la base de un conjunto de áreas comunes para todas las instituciones del sector público, que incluían 11 sistemas de gestión en las áreas de recursos humanos, atención de usuarios, planificación/control de gestión; gestión territorial, administración financiera contable y enfoque de género.

27 Dirección General, Policía de investigaciones de Chile *Plan Estratégico de Desarrollo Institucional Minerva II (2010-2015)*, p. 7. En http:// www.pdichile.cl/paginas/publicaciones/plan%20minerva/2011_/Resumenej_MinervaII.pdf.

28 *Plan Estratégico Institucional 2009-2014*, El Salvador, en http://bit. ly/TRBanG

29 Política Institucional de Equidad e Igualdad de Género de la Policía Nacional Civil 2011-2021, El Salvador, en http://bit.ly/1nxhJel

componentes: claros lineamientos para la revisión y actualización de protocolos y regulaciones internas; mecanismos de control y seguimiento de la actuación policial; mejoramiento de la calidad de respuesta y de su condición de respeto a los derechos humanos en los servicios a la población, especialmente ante hechos de violencia de género cuando se ejerce contra mujeres; formación de personal sostenida y sistemática; necesidad de avanzar en la especialización en el abordaje de la violencia de género; adecuación de la organización y funcionamiento interno; aplicación de la equidad de género en la gestión integral y evaluación de sus recursos humanos; aplicación de criterios de género en el sistema de información y comunicación institucional; promoción de relaciones basadas en el respeto y reconocimiento a mujeres y hombres; implementación de programas para fomentar el cumplimiento de responsabilidades laborales y familiares en su personal, así como reconocimiento de la reproducción familiar como función social, comprometiéndose a la no discriminación y a evitar estereotipos tradicionales de género de mujeres y hombres.

La Política Institucional de Equidad e Igualdad de Género de la PNC de El Salvador se plantea para un periodo de diez años (2011-2021), lo cual marca una temporalidad de mediano y largo plazo en su implementación, que al no coincidir con los períodos de gobierno, abarcaría y requiere el compromiso del gobierno actual y de los próximos dos gobiernos centrales (2014 a 2019 y 2019 a 2023).

En Guatemala, la Policía Nacional Civil (PNC) tiene asignadas funciones cruciales dentro de la institucionalidad del Estado para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. En la PNC existe una Sección de Equidad de Género creada en 2009, adscrita a la División de Prevención del Delito de la Subdirección General de Operaciones. Su objetivo general es constituirse como el órgano encargado de capacitar, sensibilizar y formular los conocimientos y medidas de prevención del delito en el ámbito interno policial y en la presentación del servicio a la comunidad, todo ello con enfoque de género. Está conformada por la Oficina de Asuntos Administrativos, Oficina de Capacitación y las delegaciones departamentales de Alta Verapaz e Izabal (la central está en la ciudad capital). Esta unidad se encarga de contribuir a la incorporación del enfoque de género en la carrera policial, elaborando propuestas para el mejoramiento de las condiciones laborales para el personal de la PNC; y de promover la participación e incorporación de las mujeres a la institución policial, velando por la equidad de género.

Dado que la Ley Orgánica de la PNC no contempla ningún aspecto con relación al enfoque de género dentro de la institución, ni sobre el abordaje de la violencia contra las mujeres, la Sección de Equidad de Género de la PNC, con el respaldo del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), promovió la creación de un protocolo específico para este tema en el año 2011. Este es el primer esfuerzo que ha habido para dar a la institución una herramienta operativa que establezca la ruta crítica que deben seguir los agentes policiales en casos de violencia contra la mujer. El llamado Protocolo de Actuación para la Policía Nacional Civil en el Abordaje de la Violencia contra las Mujeres[30] se aprobó a finales de 2011. Sin embargo, como no fue emitido como un Acuerdo Ministerial o como Orden General, no fue dotado de carácter obligatorio y en 2012 se autorizó su socialización solo como un material de apoyo.

Conclusiones

La institucionalización de la equidad y la igualdad de género en las instituciones policiales ha comenzado a perfilarse en mayor o menor medida en los países de la región. Es el caso de El Salvador, en que la existencia de una política de género al interior de la PNC y el funcionamiento de una unidad que tiene como fin lograr la transversalización de este enfoque, apunta a que este proceso se convierta en una política de Estado que pueda trascender a los compromisos del actual gobierno bajo el cual se han impulsado estos trascendentales cambios.

Sin embargo, este no es un proceso sencillo y enfrenta enormes desafíos tanto externos —requiere el respaldo político de los titulares de gobierno— como internos, ya que es preciso enfrentar las resistencias de instituciones creadas bajo conceptos completamente ajenos a la mayoría de los principios y criterios que implica la institucionalización del enfoque de género.

Las experiencias de institucionalización y posterior transversalización del enfoque de género en las instituciones públicas de la región han demostrado que, para el logro de tales metas, se requieren dos factores. En primer lugar, el compromiso y voluntad política de las altas autoridades con el inicio y mantención del proceso de institucionalización del enfoque de género. Y paralelamente, la mantención y profundización de las actividades acordadas encaminadas a la continuidad de los procesos de institucionalización y transversalización del enfoque de género, mediante su incorporación en la planificación institucional y seguimiento continuo, como una forma de evitar la reversibilidad de los cambios implementados.

30 Protocolo disponible en http://bit.ly/1mmpCAw

En relación al tratamiento y análisis de la violencia contra las mujeres, también se evidencian avances en la región, que se manifiestan fundamentalmente en la creación de unidades especializadas para la atención a mujeres víctimas de la violencia de género. Este es un común denominador en todos los países analizados, así como también lo es el apoyo que ha significado la legislación nacional de los países en relación a esta problemática y el papel protagónico de los mecanismos de adelanto de la mujer.

En consonancia con el marco normativo internacional y nacional, las instituciones policiales de los países analizados han ido incorporando un número creciente de personal femenino en sus funciones. En un comienzo, las labores asignadas a este contingente estaban circunscritas a labores administrativas o relacionadas con la infancia. En las últimas décadas, sin embargo, se ha acrecentado la representación femenina en todas las unidades y tareas. De hecho, en la formación del personal de las fuerzas armadas y de orden, mujeres y hombres reciben el mismo entrenamiento.

Es sabido que la presencia femenina en una institución no asegura que se establezcan políticas con un contenido de género, ni tampoco una efectiva igualdad de oportunidades, lo cual se refleja en la inequitativa distribución de mujeres en los altos mandos. No obstante, su incorporación puede considerarse como un paso que permitirá seguir avanzando en materia de igualdad.

De hecho, las mujeres policías van tomando conciencia en forma creciente de las limitaciones que sufren por su condición de género, derivadas de convenciones culturales, y ello no solo al interior de la institución, sino de la sociedad. Es el caso de los traslados, que en muchas oportunidades las mujeres casadas no pueden aceptar, por la negativa de sus esposos a cambiar su lugar de residencia. Esto no suele ser un impedimento en los policías varones. Por convención, sus esposas aceptan con mayor facilidad seguirlos adonde son destinados, por remotos que sean esos destinos, en virtud de la prevalencia de su papel proveedor, aun cuando sean cada vez más las mujeres que se han incorporado a la fuerza de trabajo. Por otro lado, las dificultades derivadas de la responsabilidad de las mujeres, no siempre compartida, sobre el cuidado de los hijos, entorpece su posibilidad de acceder a capacitaciones y efectuar turnos nocturnos. En muchos casos, estas limitaciones inciden en el abandono de la carrera policial por parte de las mujeres, que de hecho tienen una tasa de deserción a una edad mucho más temprana que sus compañeros varones. Y, naturalmente, también restringen sus posibilidades de ascensos. Experiencias como estas estarían explicando la menor representación femenina en los altos mandos de las instituciones policiales, más que una discriminación abierta a no ser incorporadas a ese nivel.

Por lo anterior, la institucionalización del enfoque de género, entendida como el proceso por el cual la institución incorpora una perspectiva de equidad e igualdad de género y derechos en la formación, en los protocolos y procedimientos, análisis de casos, en las políticas, así como en todo su quehacer, incluye también cambios importantes en la cultura institucional. De esta forma, el proceso de institucionalización y transversalización del enfoque de género en las instituciones policiales no solo sería un aliciente para lograr políticas de seguridad integrales que correspondan a la realidad de hombres y mujeres, con su consecuente mejoría en los diagnósticos, prevención y tratamiento. También permitiría aprovechar todo el potencial del contingente femenino, abriendo paso a una convivencia y clima laboral que considere la igualdad entre ambos sexos en todos los aspectos de la vida laboral y familiar.

Por otra parte, es preciso que se explicite una orientación de género en las políticas de seguridad ciudadana. Como puede observarse, en los países analizados, pero también en general en los países de la región, las medidas que se han adoptado en contra de la violencia hacia la mujer han apuntado al contexto de familia, por sobre otras expresiones de la violencia de género que afectan a las mujeres en otros ámbitos de sus vidas. En este contexto, las políticas públicas de seguridad no han incorporado un enfoque de género en el tratamiento de la violencia. Es así como, dentro de las prioridades definidas por la política pública, están incluidos los delitos contra la libertad, el pudor sexual y la violencia intrafamiliar, pero sin identificar un enfoque que tenga en cuenta específicamente las violencias basadas en género contra las mujeres.

Una definición de esta naturaleza permitiría albergar al interior de las instituciones relacionadas con la seguridad, políticas explícitas de género, desde la inclusión del análisis de género en las mallas curriculares de las instituciones que forman a los efectivos policiales, hasta un replanteamiento de la recolección y procesamiento de registros que permita visibilizar la raíz de la violencia hacia la mujer en relación a las inequidades de género existentes. Ante la falta de un reconocimiento explícito de una relación de poder inequitativa entre hombres y mujeres como el origen de gran parte de la violencia ejercida hacia la mujer, la respuesta a este tipo de delitos no siempre es la más adecuada. •