

# Género en las Políticas de Seguridad

## La integración de la perspectiva de género en las instituciones policiales de América Latina y El Caribe

Irene López Méndez

Colección **Documentos de Trabajo n° 41**

---

Serie **Guías y Manuales**  
Área **Seguridad Ciudadana**





# Género en las Políticas de Seguridad

La integración de la perspectiva de género  
en las instituciones policiales  
de América Latina y El Caribe

Irene López Méndez

Documento de Trabajo nº 41

Serie: Guías y Manuales

Área: Seguridad Ciudadana





PROGRAMA FINANCIADO  
POR LA UNIÓN EUROPEA

**Edita:**

Programa EUROsociAL  
C/ Beatriz de Bobadilla, 18  
28040 Madrid (España)  
Tel.: +34 91 591 46 00  
www.eurosocial-ii.eu

**Socios operativos:**

Foro Europeo para la Seguridad Urbana



Observatorio Internacional de Justicia Juvenil



**Socio coordinador:**

Expertise France



La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea.

Edición no venal.

**Realización gráfica:**

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, abril 2016



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

# Índice

Introducción .....	5
1. Presentación .....	9
2. Marco conceptual .....	13
2.1. Violencia, seguridad y género en América Latina y El Caribe .....	13
2.2. ¿Qué significa transversalizar género en la política de seguridad y prevención? .....	19
2.2.1. Aclaraciones conceptuales previas .....	19
2.2.2. Un modelo de política de seguridad y prevención integral con perspectiva de género .....	27
2.3. ¿Por qué hay que integrar género en seguridad y prevención? .....	37
2.3.1. Cuestión de justicia y eficacia .....	37
2.3.2. Los compromisos internacionales .....	40
3. Líneas de acción para la transversalización de género en políticas de seguridad y prevención .....	45
3.1. Institucionalización con perspectiva de género .....	45
3.2. Coordinación e integración con perspectiva de género .....	48
3.3. Focalización con perspectiva de género .....	50
3.4. Inclusión y participación con perspectiva de género .....	54
3.5. Eficacia con perspectiva de género .....	56
3.6. Colaboración regional con perspectiva de género .....	58
4. Guía para la integración de la perspectiva de género en las instituciones policiales .....	61
4.1. Panorama regional .....	62
4.1.1. El reto de la participación de las mujeres en las instituciones de seguridad en América Latina .....	62
4.1.2. Avances y experiencias de transversalización de la igualdad de género en la policía .....	66

4.2. Propuesta operativa: ¿cómo integrar la perspectiva de género en la policía? .....	73
4.2.1. Nombramiento o designación de instancia y funcionario/a responsable .....	74
4.2.2. Diagnóstico institucional .....	75
4.2.3. Identificación de actores .....	76
4.2.4. Elaboración de un plan de acción .....	77
4.2.5. Previsión de recursos .....	83
4.2.6. Ventajas, beneficios y buenas prácticas .....	85
5. Conclusiones y recomendaciones .....	93
6. Referencias .....	97

## Introducción

El programa EUROsociAL II es una iniciativa de cooperación técnica financiado por la Unión Europea y dirigido por FIIAPP donde el principal objetivo es contribuir al aumento de la cohesión social en América Latina mediante el fortalecimiento de políticas públicas y de las instituciones encargadas competentes. Entre los ejes temáticos con los que trabaja EUROsociAL II se encuentra Seguridad Ciudadana, coordinado por Expertise France cuenta con el Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (OIJJ) y el Foro Europeo de Seguridad Urbana (Efus) como socio operativos.

La acción de Seguridad Ciudadana trabaja a nivel bilateral con más de ocho países de América Latina y a nivel regional con el fin de apoyar a los gobiernos que han optado por un enfoque más preventivo a la hora de diseñar e implementar políticas públicas de seguridad ciudadana. Concretamente, el programa se centra en mejorar los procesos de cooperación y coordinación entre actores e instituciones, abordando los problemas de seguridad pública desde una visión integral y de prevención de la violencia y el delito.

A nivel regional, la Cooperación Técnica viene trabajando desde el 2011 en la elaboración de un esquema regional de política para la prevención de violencia y el delito con un enfoque integral que sirviera a los gobiernos como guía y herramienta de apoyo para diseñar y gestionar sus planes, programas, estrategias y acciones en las materias concernientes.

*El Modelo regional de política integral para la prevención de la violencia y el delito es el documento que materializa el trabajo anteriormente mencionado. El modelo parte de la premisa de que la violencia y el delito tienen un origen multicausal y multidimensional, y asume que su gestión debe guiarse bajo un enfoque de prevención integral como vía idónea para construir comunidades y sociedades más seguras y cohesionadas.*

El proceso de elaboración del modelo contó con un método participativo en el que se consultaron a más de diez países y cuatro organismos de cooperación internacional de la región, con el fin de conocer y plasmar las diversas preocupaciones prácticas sobre

la gestión de la prevención. La legitimación del modelo se reforzó tras la validación y la firma de la Declaración para la Prevención de la Violencia y el Delito de Cartagena de Indias durante el IV Encuentro Ministerial de Seguridad Ciudadana, que tuvo lugar en abril del presente año en Colombia.

A través de siete procesos y dos condiciones de funcionalidad, el modelo regional se presenta como una guía y herramienta operativa que busca facilitar el fortalecimiento y a la mejora de la implementación de las políticas y estrategias de seguridad ciudadana y prevención, contribuyendo al trabajo de los gestores encargados del diseño, implementación y evaluación de dichas políticas.

Durante 2015, el OIJ y el Efus en el marco de sus objetivos misionales ponen en marcha la operatividad del modelo a través de la elaboración de guías operativas que permitan una mejor implementación del mismo. Los procesos identificados como prioritarios son: la transversalización de la cuestión de género, focalización e institucionalidad.

Este documento recoge las líneas de acción para la transversalización de género en las políticas de seguridad y prevención en América Latina. Guía para la integración de género en la institución policial.

La construcción de comunidades seguras y cohesionadas requiere de la promoción y el respeto de los derechos fundamentales, y a través de ellos la transversalización de género se presenta como un elemento inherente al proceso. Superar la visión de las mujeres como grupo vulnerable, así como contar con su participación en las instituciones y diseño de las políticas se presenta como un desafío pero también como una oportunidad para crear normas inclusivas, justas y sostenibles.

La evidencia muestra que una parte importante de la violencia afecta directamente y de manera diferenciada a las mujeres. Como consecuencia de esto resulta imperativo transversalizar el género especialmente en las agendas políticas de seguridad y justicia, tanto nacional como regional. Sumar la participación de las mujeres legitima y moderniza las políticas permitiendo adaptarse a las nuevas realidades sociales.

El objetivo de la guía es promover la integración de la perspectiva de género en la implementación del "Modelo regional de política para la prevención de la violencia y el delito" mediante el logro de tres aportes:

En primer lugar y partiendo de los problemas de seguridad diferenciales para mujeres y hombres en América Latina y el Caribe, así como de los mandatos internacionales (Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1325, Convención de Belem do Pará, etc.), se establece un marco conceptual que explica la importancia de integrar el enfoque de género en las políticas regionales de seguridad. En segundo lugar, se

establecen líneas de acción específicas para cada una de las estrategias del modelo desde una perspectiva de igualdad de género, proponiendo medidas concretas.

Por último, la inclusión de orientaciones operativas sobre cómo integrar la perspectiva de género en las instituciones policiales de América Latina, destacando, entre otros, los siguientes elementos fundamentales: el marco jurídico e institucional, los instrumentos de política pública, la organización de las unidades operativas, el diagnóstico, los planes de igualdad, la prevención y la sanción del acoso y la violencia, la conciliación y los sistema de control, seguimiento y evaluación.



## 1. Presentación

Esta Guía responde al encargo de desarrollar herramientas operativas para la aplicación del *Modelo Regional de Política Integral para la Prevención de la Violencia y el Delito*<sup>1</sup>, adoptado en el IV Encuentro Ministerial de Seguridad Ciudadana en el mes de abril de 2015 en Cartagena de Indias, en el marco del Programa EUROsociAL de la Comisión Europea, que sirviera a los gobiernos de América Latina y El Caribe como guía y herramienta para diseñar y gestionar sus políticas en la materia.

El modelo sienta las bases para el desarrollo de políticas de seguridad desde una perspectiva de prevención integral, basadas en la evidencia, centrada en los derechos humanos, el respeto a la democracia y el Estado de Derecho, y la participación. Se trata de un modelo que pretende superar el enfoque represivo de las tradicionales políticas de seguridad de la región, poniendo el énfasis en la prevención y la integralidad. Desde este punto de vista, la transversalización de género forma parte de manera ineludible del modelo y, por tanto, constituye uno de los siete procesos en los que se estructura: “Equidad y dignificación con perspectiva de género”.

Qué duda cabe que los elementos centrales de prevención, integralidad, derechos humanos y democracia van intrínsecamente asociados a políticas de seguridad inclusivas, que promuevan los derechos humanos de todas y todos, capaces de atender la diversidad y promover la participación activa de las mujeres y capaces de analizar la dimensión de género como un elemento clave de la eficacia y la prevención en materia de seguridad.

La presente Guía, relativa al proceso de transversalización de género, forma parte de la fase operativa del modelo junto con otras dos guías, relativas a los procesos de institucionalización y focalización, publicadas separadamente. Las guías tienen como objetivo general apoyar a los países en la implementación y puesta en práctica del modelo.

---

1. El modelo fue elaborado por los socios operativos del Eje de Seguridad Ciudadana del programa EUROsociAL: el Foro Europeo de Seguridad Urbana (Efus) y el Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (OIJJ), bajo la coordinación de Expertise France y siguiendo las demandas de países de América Latina integrantes del programa.

## Objetivos

La *Guía de transversalización de género* tiene como objetivo específico apoyar el proceso de transversalización de género en las políticas de seguridad a través de los siguientes elementos:

- 1) Fortalecer la comprensión de los conceptos relativos a la igualdad y la transversalización de género y su vinculación conceptual con el enfoque de integralidad y prevención de las políticas de seguridad.
- 2) Mejorar el conocimiento de las razones por las cuales la integración de la perspectiva de género contribuye a la mejora de las políticas de seguridad.
- 3) Mejorar el conocimiento de los instrumentos y compromisos internacionales relativos a la integración de la perspectiva de género en materia de seguridad y prevención y fortalecer a través de ellos los argumentos para su aplicación en las políticas nacionales.
- 4) Orientar en la integración de líneas de acción específicas para promover la igualdad de género en todos los procesos del modelo de política de seguridad y prevención.
- 5) Guiar en las distintas fases del procedimiento para llevar a cabo la transversalización de género en las instituciones policiales, como instituciones clave en la gestión operativa de la seguridad pública y la prevención.
- 6) Contribuir a aclarar dudas, superar prejuicios y estereotipos y atenuar resistencias sobre la integración de la perspectiva de género para fomentar la participación de las mujeres en las políticas e instituciones de seguridad.
- 7) Contribuir a generar interés y evidencia científica sobre el tema.

## Destinatarios/as

- Responsables políticos y técnicos implicados en la transversalización de género en las políticas e instituciones de seguridad de los países de América Latina y El Caribe.

## Metodología

En cuanto a la metodología utilizada, la Guía es el resultado de un trabajo de consultoría encargado a una experta en transversalización de género con experiencia previa de trabajo en el programa EUROsociAL. El trabajo se ha extendido desde el mes de abril a diciembre de 2015 y ha contado con la participación de las personas responsables de la transversalización de género en los Ministerios de Interior o Seguridad y de instituciones policiales, a través de la contestación de una encuesta, de los siguientes países:

- Chile.
- Colombia.
- El Salvador.
- Guatemala.
- Honduras.
- México.
- Panamá.
- Uruguay.

Las fases de elaboración ha sido las siguientes:

Fases de elaboración de la Guía (abril-diciembre 2015)
1. Fase de análisis del modelo para la integración de la perspectiva de género (abril)
2. Fase de recogida de necesidades y prioridades de los países en Cartagena de Indias (abril)
3. Fase de coordinación con autores de otras guías para definir el esquema de análisis (abril-mayo)
4. Fase de instrucciones de los socios operativos (mayo)
5. Fase de elaboración de encuesta, envío y tabulación/análisis de respuestas (junio-octubre)
6. Fase de <i>desk research</i> sobre transversalización de género en seguridad en la región (abril-noviembre)
7. Fase de redacción del borrador, sometimiento a aportaciones de países en reunión técnica de El Salvador (noviembre)
8. Fase de informe técnico y elaboración definitiva (diciembre)

## ¿Cómo utilizar esta Guía?

La Guía se estructura en tres partes centrales y un capítulo de conclusiones y recomendaciones.

Estructura de la Guía
<p>Capítulos centrales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• MARCO CONCEPTUAL (Qué es, por qué, relación con modelo, compromisos)</li> <li>• LINEAS DE ACCIÓN POLÍTICA (Transversalización de género en los procesos políticos)</li> <li>• INSTITUCIONES POLICIALES (Guía para la transversalización de género)</li> </ul>
<p>Capítulo final:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</li> </ul>

El capítulo 2 de la Guía ofrece **aclaraciones conceptuales y fundamentos** para la integración de género. Hay que tener en cuenta que a pesar de los avances ciertos que se han producido en la materia, se trata de un tema, el de la integración de género en las políticas de seguridad, bastante incipiente en la mayor parte de países de la región, por lo que resulta inevitable explicar, fundamentar y también sensibilizar en un contexto político e institucional altamente masculinizado. Facilitar información adecuada

sobre el tema, incluidos los mandatos y buenas prácticas regionales existentes es fundamental. A esa inquietud responde este capítulo.

El capítulo 3 alberga una propuesta de **líneas concretas de acción** política para integrar la perspectiva de género en los procesos de la política de seguridad y prevención. Las estrategias de transversalización quieren que la perspectiva de género esté presente en los principales procesos de toma de decisiones de manera integrada, no solo que exista una línea específica de trabajo de manera separada o inconexa. Este constituye uno de los principales desafíos de la transversalización: que se integre en todas las áreas, procesos y niveles del ciclo de la política pública y por parte de todos los actores y actrices involucrados en la misma. Este capítulo quiere contribuir a que se asegure la integración de la perspectiva de género en todos los procesos estructurales del modelo, poniendo de manifiesto cómo la dimensión de género puede informar, enriqueciéndola, la política pública de seguridad y prevención desde una perspectiva holística. El ejercicio consiste en explicitar, en cada paso, su relación con la dimensión de género. Por ejemplo, qué duda cabe que cuando hablamos de institucionalización tendremos que pensar en los mecanismos de igualdad de nuestros países como parte ineludible de la misma.

El capítulo 4 ofrece una **guía para integrar la perspectiva de género en la institución policial** como una de las áreas clave de aplicación del modelo. ¿Por qué nos hemos centrado en la institución policial? Resulta patente la importancia de la policía como institución gestora de la política de seguridad y prevención. La evolución de la policía en América Latina en los procesos de democratización y pacificación constituye una oportunidad sin precedentes para integrar la perspectiva de igualdad de género en la misma. Salvando sus diferencias organizativas, se trata de una institución común a todos los países de América Latina, que condensa los múltiples retos del modelo de política de seguridad y prevención desde una perspectiva de género y sobre el que podemos encontrar ya ciertos desarrollos y buenas prácticas regionales, siendo también un ámbito donde existe claramente una necesidad de apoyo.

Esta Guía no ha querido terminar su *iter* sin proponer algunas **conclusiones y recomendaciones** estratégicas que, sintetizando el recorrido de los capítulos anteriores, propongan líneas de mejora en los procesos de transversalización en el medio y largo plazo, especialmente teniendo en cuenta el horizonte del nuevo Programa EUROsocial II en el que la transversalización de la perspectiva de género tendrán un lugar central.

## 2. Marco conceptual

### 2.1. Violencia, seguridad y género en América Latina y El Caribe

En la historia reciente de América Latina, muchos países han salido de violentas dictaduras (por ejemplo en el Cono Sur) mientras otros han salido o están saliendo recientemente de conflictos armados, como es el caso de Colombia, donde aún existen en ellos unidades paramilitares y movimientos guerrilleros después de 50 años. Centroamérica ha sido testigo de terribles enfrentamientos entre guerrilla y Estado. Todos estos conflictos se han caracterizado por abusos de los derechos humanos a gran escala. Muchos países enfrentan importantes dificultades para la reconstrucción institucional y democrática del Estado, ya que se ha instalado una cultura de la violencia que incluye la violencia de género y donde hay una alta impunidad. A ello se suma el alto índice de desigualdad social y corrupción que caracteriza a muchos de los países de la región.

El modo en que mujeres y hombres participan, influyen y deciden sobre estos procesos, así como la manera en que se ven afectadas y afectados es diferente desde una perspectiva de género. La violencia armada tiene un impacto específico sobre mujeres y niñas, así como la creciente incidencia de la violencia sexual y de género. El desplazamiento a causa de los conflictos, el tráfico de personas y la explotación sexual, así como el incremento de los riesgos para la salud, incluida la salud sexual y reproductiva tiene un impacto desproporcionado sobre las mujeres. Las amenazas a las defensoras de los derechos de las mujeres, las limitaciones al sustento y acceso a medios de vida para las mujeres, las restricciones en la educación, a la formación, la titularidad de los derechos o a la movilidad, son vulneraciones de derechos que afectan a las mujeres por el hecho de serlo.

De la violencia política se ha pasado de manera preocupante a un incremento de la violencia criminal y el desarrollo de pandillas, que afecta tanto al ámbito público como privado. Por ejemplo en Honduras, El Salvador y Guatemala se dan unos índices de homicidio de los más altos del mundo. Brasil también se considera uno de los países más violentos del mundo. De acuerdo con el Banco Mundial, la tasa de homicidios de América Latina ha aumentado en un 50% desde la década de los ochenta, siendo la mayoría de las víctimas hombres y niños. En general, los hombres constituyen la inmensa mayoría de las víctimas de la

violencia armada y de pandillas, y son también quienes más cometen actos de violencia, por lo que tener en cuenta la perspectiva de género, junto con otros factores socio-culturales es clave para abordar este problema. Las mujeres y las niñas se ven afectadas de manera específica por las armas de fuego, ya que estas facilitan y exacerban la violencia contra ellas, tanto en situaciones de conflicto como de paz. Las armas de fuego juegan un papel particularmente importante en la violencia doméstica: según algunas estimaciones, tener un arma de fuego en la casa aumenta cinco veces la letalidad de la violencia doméstica<sup>2</sup>. Además, las armas de fuego se utilizan a menudo para amenazar a las mujeres y a las comunidades, a fin de perpetrar actos de violencia sexual y de género<sup>3</sup>.

La entrada en vigor del Tratado de Comercio de Armas el pasado 24 de diciembre abre una nueva etapa en los esfuerzos para evitar que las armas se sigan utilizando para cometer atrocidades. El marco regulador que establece, de carácter preventivo, busca evitar que las armas lleguen a quienes las utilicen para cometer delitos. Para ello, los gobiernos, antes de autorizar una exportación de armas, deben ponderar los diversos riesgos que las armas contribuyan o menoscaben la paz y la seguridad y de que puedan utilizarse para cometer violaciones de los derechos humanos. Resulta especialmente destacable que en un tratado de esta importancia, se haya integrado el enfoque de género en su artículo 7, obligando a considerar el riesgo de que las armas puedan utilizarse para cometer actos graves de violencia contra las mujeres o niños, en cuyo caso no podrán autorizarse. Para tal evaluación habrá de analizarse si el país donde vayan a exportarse las armas cuenta con un sistema efectivo que le permita controlar y prevenir la violencia y si hay evidencias de actos o prácticas de violencia contra las mujeres.

En países en que hay un gran número de armas en circulación se ha constatado cómo la transferencia de armas no solo exacerba la violencia y el crimen con carácter general, sino que tiene efectos desproporcionados también sobre la violencia de género<sup>4</sup>.

En América Latina y El Caribe, la incidencia de la violencia sexual y de género aumentó mucho durante los conflictos de la región y ha persistido una vez que los conflictos formales han finalizado. Las tasas de violaciones y otras formas de violencia sexual se sitúan entre las más altas del mundo. Durante los conflictos se ha utilizado la violencia contra las mujeres como estrategia política o arma de guerra<sup>5</sup>, se ha intensificado la violencia doméstica en las comunidades afectadas por los conflictos, así como el tráfico de personas. También se han reportado feminicidios y casos de violencia contra las defensoras de los derechos humanos de las mujeres.

---

2. Red de Mujeres IANSA. Women, Gun Violence and the Home.

3. Corey Barr y Sarah Masters. *Why Women? Effective engagement for small arms control*. Red de Mujeres IANSA, octubre 2011.

4. Amnesty Internacional. Guatemala: no protection, no justice: killings of women, 18 julio 2006.

5. Así, en Perú entre 1980 y 2000, durante el conflicto interno entre Sendero Luminoso y el ejército, según testimonios presentados en la Comisión de la Paz y la reconciliación en 2001, soldados y policías utilizaban la violencia sexual para aterrorizar y torturar a la población y la violación era utilizada como arma de guerra.

Cada vez más mujeres han sido víctimas de la violencia posconflicto y de las pandillas en la región de América Latina y El Caribe. Es particularmente preocupante la matanza sistemática y deliberada de mujeres y niñas, o feminicidio. Entre los países que registran los más altos índices de feminicidios, la mayor parte se encuentran en la región de América Latina y El Caribe<sup>6</sup> y en algunos países, los datos de Naciones Unidas demuestran un incremento alarmante del número de delitos violentos contra mujeres que se ha casi duplicado en los últimos años<sup>7</sup>. La mayoría de los feminicidios son cometidos por la pareja o un integrante hombre del núcleo familiar<sup>8</sup>. La impunidad de la violencia contra la mujer contribuye a agravar el problema.<sup>9</sup>

Incluso en aquellos países de América Latina y El Caribe en que la violencia no alcanza índices tan altos o no llega a ser un fenómeno tan estructural, los índices de violencia intrafamiliar y de género alcanzan unos niveles alarmantemente altos en América Latina y El Caribe<sup>10</sup>.

La violencia de género también se está incrementando en la esfera pública en el contexto del crimen organizado y los grupos armados. Esta violencia estructural tiene consecuencias sobre los derechos de las mujeres, limitando las oportunidades de las mujeres y las niñas de estudiar y participar en la vida pública.

### **Violencia sexista pública y privada en Honduras**

Según el Observatorio Nacional de la Violencia de Honduras, las muertes violentas de mujeres se triplicaron en el periodo, con 606 víctimas en 2012. La impunidad y la pésima actuación de la justicia acrecientan la vulnerabilidad de las mujeres ante la violencia sexista; de un total de 3.124 muertes violentas de mujeres ocurridas en la última década, menos de un 5% fueron investigadas y judicializadas. Las víctimas más frecuentes de femicidio, son las mujeres jóvenes entre 16 a 30 años de edad y el principal instrumento de agresión es el arma de fuego. La irrupción de nuevos escenarios y actores ha complejizado el abordaje del problema. A la violencia contra las mujeres en el ámbito de la pareja, la familia, y en el entorno cercano, se impone ahora la violencia pública en los contextos del narcotráfico y el crimen organizado, la migración, las maras, la violencia política, la militarización, y el despojo de territorios<sup>11</sup>.

6. "Small Arms Survey. Femicide: A Global Problem". *Notas de investigación: Violencia armada*, número 14, febrero de 2012.

7. Por ejemplo, en El Salvador, casi se duplicaron de 2008 a 2009, pasando de 253 a 465: Naciones Unidas, Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. Rashida Manjoo A/HRC/17/26/Add.2. 14/02/2011.

8. Por ejemplo, en Perú, el 70% de los feminicidios son cometidos por la pareja actual o la expareja, op. cit.

9. Por ejemplo, en México, el 60% de las mujeres que fueron asesinadas por sus parejas o exparejas previamente habían denunciado actos de violencia doméstica ante las autoridades públicas: Naciones Unidas. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. Rashida Manjoo A/HRC/20/16, 23/05/2012.

10. Ver: CEPAL. Observatorio de Igualdad de género de América Latina y El Caribe (OIG). Informe anual 2013-2014.

11. New Hope in Honduras? Post de Mirta Kennedy, Center for Women's Global Leadership, diciembre 2013: <https://cwgl.wordpress.com/tag/mirta-kennedy/>

El desplazamiento también genera situaciones de vulnerabilidad y problemas de seguridad para las mujeres, exponiéndolas a la trata y la explotación sexual, que muchas veces se ven potenciadas por la ineficacia y la corrupción imperante en el sector seguridad.

Además, la violencia tiene un impacto negativo que erosiona los pilares del desarrollo humano, la salud y la educación de las mujeres. La violencia sexual y de género tiene graves consecuencias sobre la salud física y psicológica de las mujeres y determina una mayor incidencia del VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual. Las defensoras de los derechos de las mujeres y, en especial, de los derechos sexuales y reproductivos y de los derechos de las personas LGBTI<sup>12</sup> corren alto riesgo de acoso y violencia debido a los derechos que defienden.

Las niñas tienen menor acceso a la educación en contextos inseguros<sup>13</sup> y esta exclusión se prolonga afectando a sucesivas generaciones. El acoso sexual de las escolares por profesores, compañeros y otras personas de la escuela, junto con la distancia a y desde la escuela, puede llevar a los padres a desistir del esfuerzo que supone enviar a sus hijas a la escuela o que estas dejen de asistir o acaben teniendo fracaso escolar. Además, el desempeño educacional a largo plazo de los niños y las niñas que han sido testigos de violencia es menor que los que no lo han sido. El alto coste de prevención y control del delito obliga a detraer recursos de educación, mientras las pandillas reclutan miembros en los propios centros escolares, que no están libres de violencia sexual y de género.

La violencia contra las mujeres tiene también un impacto negativo sobre las oportunidades de empleo y el acceso a medios de vida, hipoteca las oportunidades de salir de la pobreza y esta, a su vez incrementa las probabilidades de sufrir violencia de género, de ser víctima de tráfico y de explotación sexual, lo que contribuye a perpetuar el círculo de la pobreza, la violencia y la desigualdad, lo que se ha agravado además como consecuencia de la crisis económica de los últimos años. No podemos olvidar que la violencia y el delito, incluida la violencia contra las mujeres, tiene un alto costo en términos de desarrollo económico, pero también de desarrollo humano<sup>14</sup>.

En relación a **la participación de las mujeres en los procesos de paz**, formales e informales, la importante participación de las mujeres en los movimientos armados, llevó a prestar especial atención a este aspecto en las últimas décadas. Las negociaciones de paz se han considerado un punto de partida crucial para la consideración de las cuestiones de género lo que ha implicado esfuerzos para conseguir un equilibrio de

---

12. Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales o Transgénero e Intersexuales.

13. La asistencia de las niñas a la escuela se ve afectada por la violencia de género, así se desprende del estudio de Amnistía Internacional: *Safe Schools: Every Girl's Right*, London, 2007.

14. Irene López. *Violencia de Género, Seguridad, Justicia y Desarrollo. Documento de Reflexión*. EUROsociAL Justicia. Madrid, julio 2014.

género en la composición de los equipos negociadores. Sin embargo, en la práctica muy pocas mujeres han formado parte de ellos, lo que ha supuesto su exclusión de los procesos políticos postconflicto, la perpetuación de la desigualdad de género e incluso la restricción de sus derechos<sup>15</sup>.

### Participación de mujeres en los procesos de paz en América Latina

Por ejemplo, en El Salvador las mujeres constituyeron el 13% de los equipos de negociación, pero no hubo ninguna influencia sobre los resultados: los acuerdos de paz no incluyeron referencia alguna a las mujeres. Fue en la fase de instrumentación de los acuerdos que se consiguió introducir en la agenda las preocupaciones de género. En Guatemala, solo dos mujeres fueron incluidas en los equipos de negociación y la perspectiva de género no tuvo eco ni en el gobierno ni en la guerrilla. Finalmente, los acuerdos de paz incorporaron importantes cuestiones de igualdad de género a través de las organizaciones de mujeres guatemaltecas apoyadas por Naciones Unidas. Por su parte, Colombia tiene una larga historia de negociaciones de paz y es un ejemplo del constante desafío que supone lograr un equilibrio de género: las mujeres solo han representado el 8% de los equipos de negociación y en las de 2012 solo participaron 3 mujeres. No ha habido participación en las negociaciones formales de paz, mientras que han seguido movilizándose y trabajando a nivel local, regional y nacional por una resolución pacífica del conflicto, de manera informal y paralela<sup>16</sup>.

La **participación política** de las mujeres constituye un factor fundamental para la igualdad de género y su promoción una obligación para todos los Estados democráticos y comprometidos con los derechos humanos. Sin embargo, a pesar de los avances que se han producido desde los años 90 la media de la región sigue siendo muy baja, situándose en el 26,3% en enero de 2015<sup>17</sup>. Su participación superó el 30% en las cámaras bajas o únicas de seis países: Argentina, México, Costa Rica, Nicaragua, Ecuador y Cuba<sup>18</sup>. Hay que destacar que la mayor parte de los países de la región las mujeres siguen estando muy poco representadas en los Parlamentos, situándose por debajo del 30%. La experiencia muestra que los sistemas de cuotas, a pesar de la polémica

15. Los acuerdos de paz brindan la valiosa oportunidad de reorientar las sociedades hacia la igualdad de género. El silencio en un acuerdo de paz sobre la posición de la mujer, además de ser injusto tras su activa implicación en los conflictos armados, perpetúa e institucionaliza la marginación de las mujeres en los procesos políticos posconflicto. El no prestar la debida atención a que un proceso de paz sea inclusivo puede llevar fácilmente a reafirmar la desigualdad de género: puede determinar que las partes enfrentadas “establezcan nuevas constituciones o procesos de paz que dejen al margen las necesidades de las mujeres” y restrinjan sus derechos. Donna Pankhurst. *Women Gender and Peacebuilding*. Bradford, Cátedra de Estudios sobre la Paz, 2000.

16. Ilja Luciak. *Adding Value: Women's Contribution to Reintegration and Reconstruction in El Salvador*. Hunt Alternatives Fund. Washington DC, 2004; ONU Mujeres. *Women's Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence*: ONU Mujeres, Nueva Cork, 2012; Ilja A. Luciak. *Joining forces for democratic governance: Women's alliance building for post-war reconstruction in Central America*. *Gendered Peace: Women's Search for Post-war Justice and Reconciliation*: Donna Pankhurst (ed.) Routledge, Londres, 2007; *Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala*. *Los Desafíos para la Participación de las Mujeres Guatemaltecas*. Ciudad de Guatemala, 2001; Nancy Sánchez y Milburn Line. *Mujer, Paz y Seguridad en Colombia*. Política Exterior, 11/10/2012: <http://www.fp-es.org/mujer-paz-y-seguridad-en-colombia>.

17. Unión Interparlamentaria y ONU Mujeres. *Mujeres en política 2014*.

18. Op. cit.

que suscitan, están teniendo efectos muy positivos sobre el incremento de la representación política de las mujeres. Argentina fue el país pionero en ello en los años 90. Más recientemente, Ecuador y Honduras han conseguido importantes progresos en este sentido<sup>19</sup>.

Cuatro mujeres eran presidentas de gobierno en América Latina a enero de 2015, en Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica. Y presidentas de Parlamento en Bolivia, Ecuador y Honduras. En cuanto a los cargos ministeriales en América Latina y El Caribe, las mujeres representaban el 22,9% como media en América Latina, a 1 de enero de 2014<sup>20</sup> En Nicaragua las mujeres representan el 57,1% de los cargos ministeriales (porcentaje más alto del mundo) y se sitúan por encima del 30%: Chile (39,1%), Haití (35%), Bolivia (33,3%), Panamá (31,6%), Colombia (31,3%). Las mujeres que ocupan cargos ministeriales lo hacen en los llamados ministerios "blandos" que se ocupan de cuestiones sociales o culturales, educación y salud, mientras es mucho más difícil encontrar mujeres a cargo de las carteras de economía, defensa o seguridad nacional. En 2012, tres países tenían jefes de cartera de defensa mujeres: Jamaica, Nicaragua y Paraguay y el Ministerio de Seguridad de Argentina estaba encabezado por una mujer.

La **política local** parece ser un territorio político más accesible para las mujeres, más adecuado por la cercanía de los problemas y el conocimiento directo de líderes por parte de la comunidad. En los últimos años el porcentaje de intendentes mujeres se ha incrementado notablemente en los países de América Latina, aunque aún sigue siendo escaso, por lo que es necesario seguir invirtiendo esfuerzos para facilitar la participación de las mujeres en la política local.

**En cuanto a la participación de las mujeres en las fuerzas armadas**, mientras que las mujeres han constituido una parte importante de las fuerzas combatientes irregulares en la región (hasta un tercio por ejemplo en El Salvador o Colombia), constituyen solo una pequeña minoría en las fuerzas armadas y el sector de la seguridad en América Latina.

Así, de acuerdo con el estudio llevado a cabo en 2009 por la RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina) sobre las mujeres en las instituciones armadas y policiales en América Latina<sup>21</sup>, la participación es muy variable: el máximo porcentaje de un 25,6% de la policía se daba en Uruguay, el 23,4% de la policía de investigaciones en Chile, mientras que en Ecuador ascendía tan solo al 8,7% y en El Salvador el 7,8%. En todo el mundo, de acuerdo con datos de 2012, las mujeres representan el 9% del total de los contingentes policiales y solo alrededor del 3% de las tropas militares<sup>22</sup>.

---

19. Op. cit.

20. Op. cit.

21. RESDAL. La mujer en las fuerzas armadas y policiales: la resolución 1325 y las operaciones de paz en América Latina. Buenos Aires, 2009: <http://www.resdal.org/genero-y-paz/ebook/Libro-mujer-RESDAL.pdf>

22. DOMP/DPKO. Estadísticas de género por misión set. 2012: <http://www.un.org/es/peacekeeping/resources/statistics/gender.shtml>

A pesar de estos datos, la mayor parte de los países de la región han ido adoptando medidas para integrar la perspectiva de género y se han ido abriendo progresivamente a la participación de las mujeres tanto en las fuerzas armadas como policiales: se ha adoptado un marco legal que brinda apoyo a la incorporación de la mujer, y cada vez más países reconocen derechos de licencia por maternidad o lactancia. Aunque la mayoría de países prohíben el entrenamiento militar durante el embarazo, Argentina aprobó una ley que impide a toda institución de capacitación que pueda prohibir u obstaculizar el ingreso de una mujer embarazada. También las fuerzas armadas de la región están reformando la normativa para incluir medidas disciplinarias por acoso sexual. Por ejemplo, Brasil reformó su Código Penal Militar para incluir los delitos de violación y agresión, así como otros actos delictivos violentos<sup>23</sup>.

Asimismo se están reforzando los mecanismos de cooperación e intercambio de buenas prácticas para incrementar el número de mujeres en las instituciones policiales. Desde 1998 se realiza el *Encuentro de Mujeres Policía de Alto Rango de América Central y El Caribe*. Los temas que se abordan enriquecen el análisis sobre políticas policiales, como fue el caso en 2008 de la detección de barreras al ingreso y la promoción de las mujeres. Muchos países han llevado a cabo también esfuerzos por incorporar disposiciones sobre acoso sexual y violencia intrafamiliar como fue en 2008 el caso del Ministerio de Defensa de Chile<sup>24</sup>.

Sin embargo, la integración de una perspectiva de género en las políticas e instituciones de seguridad, así como la participación efectiva de las mujeres como representantes políticas, en los procesos de paz y en los cargos públicos y como parte de cuerpos de seguridad y defensa de los Estados, es todavía una asignatura pendiente en la América Latina y El Caribe, al tiempo que una necesidad sentida e integrada en la agenda política de más alto nivel, como lo muestra la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En el 20 aniversario de la adopción de la Plataforma para la Acción de Beijing, es tiempo de pasar a la acción.

## **2.2. ¿Qué significa transversalizar género en la política de seguridad y prevención?**

### **2.2.1. Aclaraciones conceptuales previas**

#### **¿Qué entendemos por transversalización de género?**

De acuerdo con el Consejo de Europa, la transversalización de género puede definirse como:

---

23. RESDAL. La mujer en las fuerzas armadas y policiales: la resolución 1325 y las operaciones de paz en América Latina. Buenos Aires, 2009: <http://www.resdal.org/genero-y-paz/ebook/Libro-mujer-RESDAL.pdf>

24. Op. cit.

*“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 dichas políticas”.*

Por su parte, la CEPAL la define como:

*“El proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad”.*

Otros términos utilizados para referirse a transversalización son “gender mainstreaming”, o integración de la perspectiva o el enfoque de género, o integración de la igualdad o equidad de género.

La transversalización de género implica incluir, de manera sistemática y sostenible, la dimensión de género en todos los procesos, factores, instituciones e instrumentos implicados en la elaboración y aplicación de las políticas de seguridad.

Así, por ejemplo, el enfoque de género no puede ser un apartado desconectado en el documento de formulación de una política de seguridad sino que debe estar integrado a lo largo de todo su desarrollo.

La eficacia y sostenibilidad del proceso de integración de la perspectiva de género depende de la garantía de su integración en el quehacer cotidiano de las organizaciones, más allá de la adopción de medidas aisladas de carácter más o menos significativo, pero poco engarzadas en los sistemas de gestión y toma de decisiones de la “corriente principal” de las políticas e instituciones<sup>25</sup>.

Otro ejemplo: la designación de unidades o “enlaces” de género, con una posición inferior en la escala de la organización jerárquica e infradotados de recursos humanos y financieros, tendrá muy poca capacidad de impacto y transformación necesarios para impulsar una auténtica transversalización de género, que habrá de situarse siempre asociada a los niveles de dirección.

---

25. El término en inglés *gender mainstreaming* que ha sido traducido por transversalización, implica el hecho de otorgar mayor importancia a la dimensión de género, buscando hacerla formar parte del mainstream de las políticas públicas, ya que estrategia de transversalización supone una alternativa frente a la marginalización de los temas de género y una visión más amplia y complementaria a las tradicionales políticas de familia, que puede contribuir en mayor medida al logro de una mayor igualdad de género en todos los ámbitos públicos.

Existen diversas formas de describir los elementos fundamentales que requiere un el proceso de transversalización de género. En todos los casos, se concibe como un conjunto complejo de elementos interrelacionados<sup>26</sup> que tienen que ver básicamente con el marco político, la asignación de recursos, la estructura y la cultura organizacional<sup>27</sup>.

El proceso afecta no solo a la manera en que concebimos la política, sino también a las instituciones de la seguridad, desde una perspectiva intraorganizacional y cultural<sup>28</sup>. Cuanto menos, transversalizar la perspectiva de género en las políticas de seguridad implica, por tanto, dos dimensiones o ámbitos:

- Externo: relativo a la integración de género en los servicios que se prestan a la ciudadanía (ello incluiría, por ejemplo, la atención efectiva a los problemas de seguridad que afectan a las mujeres, por ejemplo, la efectiva atención y prevención de la violencia de género).
- Interno: más desconocido y al que se ha prestado menos atención, implica la integración de la perspectiva de igualdad de género al interior de las propias instituciones de seguridad, lo que comporta un cambio “proigualdad” en la propia cultura de estas. Para ello se requiere revisar las relaciones y las prácticas de género dentro de las propias instituciones y organizaciones públicas y privadas comprometidas en el proceso de seguridad, llevar a cabo acciones de formación y sensibilización y acciones positivas que promuevan la igualdad de oportunidades dentro de las políticas de recursos humanos.

Las políticas de igualdad de género en América Latina y El Caribe están tomando cada vez más en cuenta ambas dimensiones ineludibles. Ejemplo de ello es el programa mexicano de Cultura Organizacional para la Igualdad<sup>29</sup> 2013-2015 como resultado del “compromiso del gobierno federal actual con la construcción de la igualdad sustantiva que implica la transformación de la APF en dos esferas: al interior de la propia dependencia mediante un cambio en la cultura institucional; y al exterior, esto es, en el ámbito público en el que se desempeña y en el que cumple con las atribuciones específicas que le competen, las cuales conllevan el contacto y servicio directos con y hacia la

---

26. Ver: LEVY, C. “Institucionalización del género en las políticas y planificación de los asentamientos humanos”. Londres, 1995.

27. En: Irene López (coord.) et al. *Género y políticas de cohesión social. Conceptos y experiencias de transversalización*. EUROsociAL/FIIAPP, 2007, p. 13, hemos destacado los siguientes: voluntad política y conceptos claros, políticas y planes específicos, estructuras organizativas que reflejen las prioridades, recursos financieros y humanos adecuados y suficientes, aplicación de análisis de género incluyendo datos desagregados y estadísticas de género, asignación clara de responsabilidad y sistemas de rendición de cuentas, sistemas de trabajo en red, promover cultura organizativa orientada hacia la igualdad, desarrollar programas específicos y curriculares de formación en género, diseñar sistemas de seguimiento y evaluación de la estrategia, incluidos indicadores.

28. La reflexión sobre el análisis intraorganizacional pone de manifiesto la siguiente cuestión: ¿puede una organización no igualitaria promover políticas hacia la igualdad entre mujeres y hombres?

29. <http://www.inmujeres.gob.mx/inmujeres/index.php/49-notas-destacadas/1344-programa-cultura-institucional-igualdad-2013-2015>

población para satisfacer los intereses públicos y las necesidades generales de manera inmediata”.

En último término, se trata de evitar lo que Sara Longwe ha venido a denominar “evaporación de las políticas de género”<sup>30</sup>, refiriéndose al desafío que presenta la progresiva desaparición de los temas de género en los procesos de aplicación e implementación, cuando tratan de llevarse a la práctica en el contexto de o mediante instituciones culturalmente resistentes a los cambios proigualdad de género.

### **La igualdad formal no es suficiente, hace falta medidas para garantizar la igualdad en los hechos**

Tal como afirma el responsable de planificación y desarrollo de Carabineros de Chile “la discriminación generalmente no se da porque las leyes no afirmen la necesidad de la igualdad de trato para las personas. Existe una igualdad “formal” o “de iure” en la que el ordenamiento jurídico establece el principio de la igualdad ante la ley. No obstante, en la realidad se producen desigualdades “de facto” en las que determinados segmentos poblacionales sufren omisiones, precariedad o exclusiones por parte de los servicios del Estado”<sup>31</sup>.

Lo mismo podemos afirmar en relación con la participación de las mujeres en las instituciones policiales: prácticamente en todas las de América Latina y El Caribe las leyes permiten a las mujeres acceder a ellas y desarrollar su carrera profesional en supuesta igualdad de condiciones. Sin embargo, siguen existiendo muchos obstáculos en la práctica que implican discriminaciones contra las mujeres para acceder a la igualdad real. Así, por ejemplo, si las infraestructuras no están adaptadas a sus necesidades, si no se adoptan medidas tendentes a facilitar su acceso, formación y desempeño laboral durante el embarazo, si no existen medidas de conciliación de la vida laboral y familiar, si no se penaliza el acoso sexual en el trabajo, si el clima laboral refleja la falta de aceptación de las mujeres como policías o como mandos, entre otras muchas circunstancias que afectan específicamente a las mujeres por el hecho de serlo, no se estará garantizando realmente la igualdad y no discriminación de las mujeres en la policía.

Esta comprensión del alcance de la igualdad, no solo como ausencia de discriminación en la ley, sino como igualdad real (de hecho o sustantiva), ha sido reconocida hace ya más de una década en el derecho internacional de los derechos humanos y, más recientemente, en la jurisprudencia nacional de América Latina y El Caribe.

---

30. Sara Longwe. “La evaporación de las políticas de género en la cacerola patriarcal”. En: *Development in practice*. Volumen 7, nº 2.

31. Encuesta realizada en el proceso de elaboración de esta Guía y remitida en el mes de octubre de 2015.

Por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (México)<sup>32</sup>, afirmó que para comprender el concepto de igualdad sustantiva es necesario, en primer término, definir la igualdad formal, la cual se refiere a que el texto de la ley protege a todas las personas sin distinción, y requiere que dicha protección sea igualmente accesible para todas las personas en la situación que describe la norma jurídica mediante los actos de aplicación individuales de la ley. Los dos principios fundamentales de la igualdad formal o de jure son: trato igual a los iguales y trato desigual a los desiguales. Por consiguiente, el derecho de igual protección de la ley significa que esta no puede ser aplicada de manera distinta a personas en situaciones similares e, igualmente, que no puede ser aplicada de forma idéntica a personas en situaciones diferentes. En contraste, la igualdad sustantiva es la igualdad de hecho, de facto o material representa la efectuación real, la concreción en los hechos, de la igualdad entre mujeres y hombres. Por ende, implica la modificación de las circunstancias que impiden a las personas el ejercicio pleno de los derechos y el acceso a las oportunidades mediante medidas estructurales, legales o de política pública.

En el mismo sentido y siguiendo la interpretación del Comité de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW)<sup>33</sup>, no bastaría con que las normas relativas a la política de seguridad no discriminen, o no permitan que se discrimine explícitamente a las mujeres (trato desigual injustificado) sino que los Estados Parte tienen la obligación de mejorar la situación de facto de la mujer adoptando políticas y programas concretos y eficaces. Para ello, los Estados también deben adoptar medidas e invertir recursos específicos (programas de igualdad de oportunidades y medidas de acción positiva) para asegurar que las desigualdades de hecho desaparezcan del ámbito de la seguridad y la justicia, lo que implica incluir una perspectiva de género proactiva, que permita identificar los obstáculos y necesidades que enfrentan las mujeres (por el hecho de serlo) para acceder, trabajar y desarrollarse en las instituciones policiales, así como para acceder a la seguridad, a la prevención, a la justicia y a la reparación. Solo así avanzaremos de la igualdad formal a la igualdad real o sustantiva, que es la que en último término está establecida en los marcos jurídicos que obligan a nuestros Estados.

### **Los estereotipos de género tienen consecuencias para las políticas de seguridad**

Los estereotipos de género son las ideas preconcebidas, sin base objetiva, sobre las cualidades y características de mujeres y hombres. Los estereotipos no son solo una cuestión privada, cultural o social que quede fuera del ámbito público, sino que se refleja en las leyes, políticas e instituciones, incluidas las de seguridad, tal como ha reconocido el propio Comité de la CEDAW cuando establece que los Estados Parte están obligados a hacer frente a las relaciones prevalecientes entre los géneros y a la persistencia de estereotipos basados en el género que afectan a la mujer, no solo a través de

32. <http://www.equidad.scjn.gob.mx/spip.php?article46> [26 de septiembre de 2013]

33. En su Recomendación General n° 25 de 1999: [http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Spanish\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf)

actos individuales, sino también porque se reflejan en las leyes y las estructuras e instituciones jurídicas y sociales.

Así, las instituciones policiales y de seguridad no son ajenas a la construcción, transmisión y perpetuación de los estereotipos de género. De hecho algunos análisis ponen de manifiesto su aportación a un determinado modelo que exagera determinadas características de la masculinidad, lo que contribuye a generar desvalorización y rechazo hacia lo considerado femenino y misoginia hacia las mujeres.

### **Los hombres, la masculinidad y las fuerzas de seguridad**

En muchos países, la cultura institucional de las fuerzas y cuerpos de seguridad favorece valores y comportamientos masculinizados que influyen en la propia concepción de masculinidad de la sociedad. Por ejemplo, en los años 80 la South African Defense Force ha sido un referente esencial sobre el comportamiento masculino para los hombres de Sudáfrica. Muchos soldados manifestaban que la instrucción militar consistía sobre todo en inculcar la agresividad e identificarla con la masculinidad. La instrucción militar consiste a menudo en un proceso bien calculado que busca romper con la individualidad, imponer una conducta militar oficial y crear un sentimiento colectivo de lealtad. Ese proceso de socialización es íntimamente sexuado, estando los soldados obligados a ser un hombre de verdad<sup>34</sup>.

La masculinidad considerada necesaria para ser un buen policía, basada en la superioridad, la agencia, la agresividad, el rol protector, la fuerza, el control y la racionalidad se contraponen con la imagen estereotipada de las mujeres como débiles, menos capaces, vulnerables, objeto de protección y control, pasivas, emocionales, maternas y cuidadoras. Tal oposición supone un rechazo frontal de ciertas características consideradas femeninas como nocivas para un ejercicio adecuado y eficaz de la función policial, como función eminentemente masculina.

La incorporación de las mujeres a la policía es percibida por algunos funcionarios de forma negativa, como parte de un proceso de desvalorización y debilitamiento que está afectando a las instituciones policiales. También se perciben así los nuevos enfoques menos represivos y autoritarios, donde el ejercicio de la fuerza, la discrecionalidad, la sanción y la represión han dejado de ser instrumentos centrales, para dar paso a enfoques integrales, preventivos, más participativos y respetuosos con los derechos humanos y la diversidad de género, lo que, de acuerdo con la percepción tradicional está implicando una pérdida de prestigio y eficacia de las policías, dado que ya no infunden respeto, o quizás, miedo<sup>35</sup>.

34. Kristin Valasek. *Place du genre dans la réforme du secteur de la sécurité*. Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, Ginebra 2008.

35. En este sentido Edith Olivares Ferreto. *Condiciones sociolaborales de los cuerpos policiales y seguridad pública (México)*. *Análisis Político*. Friedrich Ebert Stiftung, diciembre 2010, p. 12.

### Misoginia en las fuerzas policiales

En una encuesta llevada a cabo en 2011 por el Instituto de Derechos Humanos en Argentina se puso de manifiesto el sentido de misoginia enclavado en las instituciones de seguridad que afecta tanto al personal masculino como femenino: de acuerdo con la encuesta, una tercera parte del total de los miembros de las fuerzas policiales y de seguridad prefiere trabajar mayormente con hombres. Llama la atención que una cuarta parte de las mujeres (26,5%) y una tercera parte de los hombres (34,1%) prefieran trabajar con mayoría de hombres. La relación inversa, los que quieren trabajar mayormente con mujeres, apenas alcanza al 2,2% del personal y el 3,6% de las mujeres. No obstante, y a pesar de estos resultados, el dato más contundente es que más de la mitad de los/las encuestados/as (55,9%) prefiere trabajar con igual proporción de hombres y de mujeres.

En 7 de cada 10 encuestados (69%) la presencia de mujeres en su lugar de trabajo es minoritaria. Si se suma a los que no trabajan con mujeres con aquellos en los que la presencia femenina es minoritaria, el porcentaje de respuestas se eleva al 80%. Nos preguntamos entonces, si no hay presencia de mujeres o las mujeres son minoría en la mayor parte de los encuestados, ¿sobre qué base objetiva, basada en la experiencia de compartir un espacio laboral, se construye esta cultura institucional que relega a las mujeres?

Fuente: Ministerio de Seguridad. Presidencia de la Nación. Natalia Federman y Victoria Meza (coord.). *Género y Seguridad Ciudadana: en busca de la igualdad*, Buenos Aires, 2012, p. 37.

Además de a la participación de las mujeres en la policía, los estereotipos de género afectan a la atención que se presta a los delitos y delinquentes por parte de los servicios de seguridad.

Un estereotipo muy extendido es el que responsabiliza a las mujeres víctimas de la propia agresión que han sufrido. Las políticas de seguridad a veces contribuyen a mantener el discurso social que las responsabiliza de la violencia de que han sido objeto por no tomar las precauciones necesarias frente a robos, asaltos, agresiones o delitos sexuales. Así es cuando recomiendan a las mujeres no salir, o no salir solas, no pasar por determinados lugares, no tomar transportes públicos, no llevar bolso o no salir por la noche. Este enfoque, que en el corto plazo puede resultar inevitable, en el largo plazo impide una concepción más estratégica sobre las causas estructurales de la violencia, sobre las estrategias educativas y preventivas y sobre el cambio de los hombres. Tiene, además como consecuencia, limitar el acceso de las mujeres al ámbito público y recluirlas al ámbito privado, del hogar, donde no están libres de violencia.

Desde la perspectiva de la comisión de los delitos, como los principales perpetradores de delitos son hombres, no se atenderá el tema de las mujeres que delinquen, las diferentes formas y razones que las conduce a llevarlo a cabo, las diferentes consecuencias

y circunstancias de condena, como les afecta el régimen de prisiones, sus distintas necesidades de reinserción y rehabilitación, el tema de los hijos y dependientes, etc.

Como lo fundamental que les pasa a las mujeres es que son víctimas de violencia sexual la focalización se centrará en atender ese problema, no sabemos cómo afectan otros delitos a las mujeres. Como contrapartida, si los hombres son víctimas de violencia sexual este tema no será abordado.

En definitiva, resulta ineludible aplicar un análisis de género en las políticas de seguridad, que incluya cómo afecta la construcción social del género a través de la asignación de roles y estereotipos de género a la eficacia y equidad de las políticas de seguridad y prevención.

Debemos visibilizar que las mujeres pueden encontrarse en diferentes roles y espacios de las políticas de seguridad, más allá de las que se les asignan tradicionalmente:

- Como representantes, agentes y gestoras de políticas públicas y participantes en los procesos de toma de decisiones a todos los niveles.
- Funcionarias y personal técnico de cuerpos e instituciones de seguridad: ministerios de justicia e interior, instituciones penitenciarias, cuerpos de policía, militares, etc.
- Beneficiarias de programas de prevención y protección y titulares de derechos humanos, demandantes de justicia, de reparación y restitución.
- Perpetradoras de delitos, presas o participantes de programas de reinserción y rehabilitación.

### **La participación no es solo una cuestión cuantitativa sino cualitativa**

Una de las cuestiones clave de la transversalización de género en las políticas de seguridad es el incremento de la participación de las mujeres, tal como estableció el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en su Resolución 1325.

El enfoque de la participación no debe ser solo cuantitativo. Importa la cantidad de mujeres implicadas en los procesos de seguridad y prevención, pero también la calidad de su participación. Eso significa que, además de los indicadores de participación carácter cuantitativo, que muestran un gran desequilibrio de género en las instituciones de seguridad, hay que evaluar la calidad de esa participación, es decir, la medida en que esta participación tiene capacidad de transformación: la mera presencia de mujeres no garantiza políticas igualitarias ni instituciones incluyentes. De ahí la importancia de la participación de mujeres empoderadas. Las formas de participación ha de hacer posible que las políticas e instituciones de seguridad reconozcan y tomen en consideración la voz y el punto de vista de las mujeres como un principio de la política. Para ello, la participación de los hombres comprometidos con la igualdad de género será también imprescindible.

Además, el proceso de transformación proequidad incluye tanto contar con mujeres en los altos cargos como en la movilización social. Es decir, incluye tanto una visión *top-down* (de arriba hacia abajo) como *bottom-up* (de abajo hacia arriba): en la representación de alto nivel y en la toma de decisiones a todos los niveles, con especial cuidado por la participación de las mujeres y sus organizaciones en los espacios e instrumentos de participación ciudadana, consejos consultivos, la previsión de presupuestos participativos con enfoque de género para la prevención social, los observatorios, el tratamiento informativo, la definición de actores comunitarios clave, las mesas vecinales, etc.

## **2.2.2. Un modelo de política de seguridad y prevención integral con perspectiva de género**

El “Modelo Regional de Política Integral para la Prevención de la Violencia y el Delito”, se basa en una comprensión de la política de seguridad cimentada en un nuevo paradigma preventivo<sup>36</sup>, en el que destacan los siguientes elementos fundamentales, todos ellos estrechamente vinculados con la perspectiva de igualdad de género: enfoque preventivo, integralidad, importancia de la percepción subjetiva, centrado en las necesidades de las personas y los derechos humanos, asentado en la participación ciudadana y basado en la evidencia. Todas estas características del modelo guardan una estrechísima vinculación con la dimensión de género, tal como ilustramos a lo largo de este epígrafe para cada uno de los elementos.

### **1) Un modelo basado en la prevención: aportes desde la perspectiva de género**

El modelo propuesto pone especial énfasis en la prevención, frente a los clásicos modelos represivos, basados a la persecución, represión y sanción de las conductas delictivas. En esta línea se ha pronunciado la Unión Europea afirmando que la vía más efectiva para hacer frente a la violencia y la delincuencia es la prevención integral, el respeto a los derechos humanos y el desarrollo de una cultura de paz<sup>37</sup>. La perspectiva de género ha permitido subrayar la importancia de la aportación de las mujeres a la prevención de la violencia y el desarrollo de una cultura de paz.

El vínculo entre la igualdad de género y la prevención integral aparece desde las primeras Conferencias Internacionales de las Mujeres, bajo el lema “Igualdad, Desarrollo y Paz” que fueron los objetivos adoptados en 1975 por las Naciones Unidas para la Primera Década de Naciones Unidas para la Mujer. Este vínculo se expresó de manera especial en la III Conferencia Mundial de las Mujeres (Nairobi, 1985) y en la Plataforma para la Acción de la IV Conferencia Internacional de las Mujeres de Beijing, de 1995, en cuyo capítulo 5 dedicado a las mujeres en los conflictos armados se establecen, entre otras, las siguientes estrategias:

---

36. Capítulo IX sobre el marco conceptual del Modelo Regional de Política Integral para la Prevención de la Violencia y el delito, EurosociAL, Área temática de Seguridad Ciudadana. Cartagena de Indias, abril 2015.

37. “Una política de prevención del delito y la violencia en América Latina: el aporte de la Unión Europea a la seguridad humana”. EUROsociAL, febrero 2015.

Desde su posición de agentes: aumentar la participación de las mujeres en la resolución de conflictos, reducir los gastos militares excesivos y limitar la disponibilidad de armamentos, promover formas no violentas de resolución de conflictos y promover la contribución de las mujeres al logro de una cultura de paz. Desde su posición como víctimas de violencia, se pone de manifiesto: la necesidad de adoptar medidas integradas para prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres y estudiar las causas, las consecuencias y la eficacia de las medidas de prevención.

Este aspecto fue abordado de manera particular en la *Declaración sobre la contribución de las mujeres a una cultura de paz* de la IV Conferencia Internacional de las Mujeres de Beijing, en la que se señalaba:

*“En el umbral del siglo XXI, un movimiento dinámico hacia una cultura de paz obtiene su inspiración y su esperanza de las percepciones y acciones de las mujeres (...) La capacidad de dirección de las mujeres debe aprovecharse plenamente y en beneficio de todos para avanzar hacia una cultura de paz. Su participación históricamente escasa en el gobierno ha dado lugar a una deformación de los conceptos y a una limitación de los procesos. En ámbitos como la prevención de los conflictos, el fomento del diálogo intercultural y la reparación de la injusticia socioeconómica, las mujeres pueden generar enfoques innovadores y sumamente necesarios para la edificación de la paz.*

*Las mujeres aportan a la causa de la paz entre los pueblos y las naciones experiencias, competencias y perspectivas diferentes. La función que cumplen las mujeres de dar y sustentar la vida les ha proporcionado aptitudes e ideas esenciales para unas relaciones humanas pacíficas y para el desarrollo social. Las mujeres se adhieren con menos facilidad que los hombres al mito de la eficacia de la violencia y pueden aportar una amplitud, una calidad y un equilibrio de visión nuevos con miras al esfuerzo común que supone pasar de una cultura de guerra a una cultura de paz”.*

### **Participación de organizaciones de mujeres en el examen sudafricano de la defensa**

Las organizaciones de mujeres han desempeñado un papel importante en llamar la atención sobre problemas ignorados hasta el momento como la gran precariedad de las comunidades cuyas tierras habían sido expropiadas con fines militares, el impacto medioambiental de las actividades militares y el acoso sexual del que eran víctimas las mujeres por parte del personal de las fuerzas armadas. Para tratar estas cuestiones se crearon nuevos comités en el Ministerio de Defensa. Si las mujeres no hubieran participado estos temas no se hubieran abordado en el consenso nacional para la política de defensa<sup>38</sup>.

38. Anderlini S.N y Conaway, C. P. *Negotiating the Transition to Democracy and Reforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women*. Initiative for Inclusive Security, Washington D.C, 2004.

Más tarde, en el año 2000, la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas recogerá también ese enfoque participativo de las mujeres en la construcción de paz como principio preventivo. En esta Resolución, el Consejo de Seguridad reconoce no solo que “la paz está inextricablemente unida a la igualdad entre hombres y mujeres”, sino que “el acceso pleno y la participación total de las mujeres en las estructuras de poder y su completa implicación en los esfuerzos para la prevención y la resolución de conflictos son esenciales para el mantenimiento y la promoción de la paz y la seguridad”.

Theo-Ben Gurirab, ministro de Asuntos Exteriores de Namibia y presidente del Consejo de Seguridad en el momento en que se aprobó la Resolución 1325, lo expresaba de este modo: si “las mujeres son la mitad de toda comunidad..., ¿no han de ser también la mitad de toda solución?” Prevención con enfoque de género significa, por lo tanto, el reconocimiento del aporte de las mujeres a la cultura de paz y la importancia de promover su participación.

Prevención con perspectiva de género significa también poner el énfasis en la necesidad de cambios culturales que transformen la cultura autoritaria, machista y patriarcal, en una cultura tolerante y democrática, dialogante y respetuosa de las diferencias, incluidas las diferencias de género. Y para ello será necesario identificar y transformar los estereotipos de género que socavan la seguridad de las personas. Las políticas e instituciones públicas han de contribuir a ese cambio, no evidentemente a reproducirlos.

Como señala el marco conceptual del Modelo Regional, existen avances teóricos muy interesantes que provienen de las ciencias sociales y la salud pública e incluso de la teoría epidemiológica que propone estrategias preventivas de la violencia centradas en la identificación de factores de riesgo y protección, distinguiendo toda una tipología de factores de riesgo y de espacios públicos que ofrecen oportunidades para la ocurrencia de delitos.

Desde la perspectiva de género se ha llamado la atención sobre la existencia de factores de género que pueden explicar la producción y reproducción de la violencia, así como la conceptualización de los espacios de riesgo de manera diferenciada para hombres y mujeres, teniendo en cuenta que si para los hombres el espacio privado del hogar puede representar el espacio de seguridad, la mayor parte de la violencia que afecta a las mujeres se produce precisamente en el espacio privado, a manos de sus parejas o cónyuges<sup>39</sup>.

---

39. De acuerdo con la OPS la violencia contra la mujer infligida por el compañero íntimo está generalizada en todos los países de América Latina y El Caribe: entre la cuarta parte y la mitad de las mujeres encuestadas declara haberla sufrido: Violencia contra la mujer en América Latina y El Caribe. Análisis comparativo de datos poblacionales de doce países. Washington DC, 2013.

Determinada concepción predominante de la masculinidad ha sido considerada como factor de riesgo para la salud de las mujeres y de los propios hombres<sup>40</sup>, al tiempo que la discriminación, la exclusión y marginalización de las mujeres actúa como factor de vulnerabilidad frente a la violencia y el delito. Tal comprensión implica la necesidad de que las políticas públicas de seguridad orientadas a la prevención otorguen mayor peso a la construcción socio-cultural de género, a los patrones estereotipados de masculinidad y feminidad y a las relaciones de género y desigualdad como determinantes de la seguridad y factores de riesgo a tener en cuenta en los procesos de focalización. Aún más si se trata de las instituciones encargadas de la defensa y la seguridad, como reflejamos en el ejemplo a continuación.

En relación a la prevención, hay un aspecto que conviene destacar y es la alta impunidad de los delitos de violencia sexual y de género, incluidos los feminicidios, que es motivo de especial preocupación en América Latina. Un enfoque preventivo, de rehabilitación y reinserción no debe favorecer la impunidad de los agresores, ni poner en mayor riesgo a las víctimas. Así, por ejemplo, el agravamiento de las penas en delitos basados en el género se ha considerado como una medida disuasoria con efectos positivos sobre la resignificación social de la gravedad de estas formas de violencia. Frente a una gran desvalorización de las mujeres y justificación de las conductas masculinizadas, el Estado puede desempeñar un papel de redistribución del poder mediante una mejora de la efectividad del acceso a la justicia y de agravamiento de la punición en el caso de los delitos basados en el género. La gente entiende mejor la gravedad de la violencia de género y le produce mayor rechazo cuando el Estado la sanciona a través de su sistema jurídico, singularizando los delitos de género por su especial connotación discriminatoria<sup>41</sup>. De ahí que, hasta cierto punto, desde una perspectiva de género, prevención y punición no han de considerarse aspectos contradictorios, sino precisamente complementarios.

Muchos programas de prevención de la violencia de género han endurecido al tiempo las penas y las han agravado y han tenido un efecto beneficioso, disuasorio, dotando de un significado específico a un problema que hasta el momento no se consideraba punible por el Estado, no perteneciente a la seguridad ni al orden público sino al privado del hogar. Efecto de representación (la gente entiende la gravedad del problema y se ejemplifica el rechazo, se singulariza la agresión por su especial connotación discriminatoria).

En definitiva, un modelo de seguridad preventivo con enfoque de género debe ser capaz de identificar las desigualdades de género como factores de riesgo y orientarse,

---

40. Tales ideas predominantes incluyen la agresividad, la competición, la incorporación de conductas temerarias en relación con las armas, las adicciones, la violencia y la sexualidad. Ver: Diana Sojo, Beatriz Sierra e Irene López. *Salud y Género. Guía práctica para profesionales de la cooperación*. Médicos del Mundo, Madrid, 2002.

41. Así se refleja, por ejemplo, en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Justicia en relación a la violencia sexual, cuando la califica no solo como un delito en sí misma, sino también como una forma de discriminación contra las mujeres que les pasa por el hecho de serlo.

de manera integrada con las políticas de igualdad de género, a cambiarlas, modificando los patrones culturales y estereotipos de género que contribuyen a generar actitudes y comportamientos violentos y delictivos, actuando de manera complementaria con medidas punitivas y sistemas de acceso a la justicia más eficaces.

## 2) Prevención integral con enfoque de género

Un modelo de prevención integral implica necesariamente un trabajo integrado con las políticas sociales y las políticas de igualdad de género, de manera que se incida en todos los factores que de manera interrelacionada inciden en la seguridad de las personas: políticas sanitarias, vivienda, educación, servicios sociales, acceso al empleo y medios de vida, igualdad y no discriminación, etc. La cohesión social, fundamento de la seguridad humana, solo será posible si se promueve una mayor igualdad de oportunidades y de acceso a la ciudadanía para todas y todos.

El programa EUROsociAL ha definido, desde sus inicios, el vínculo conceptual entre la transversalización de género y la cohesión social<sup>42</sup> y lo ha hecho poniendo en evidencia la estrecha relación entre ambos conceptos y los elementos vertebradores de la cohesión social: Acceso, Estado y Ciudadanía.

**Acceso:** la cohesión social requiere la existencia de un acceso en igualdad de oportunidades y sin discriminación a activos y servicios públicos de calidad que permitan a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos fundamentales. Uno de esos bienes y derechos fundamentales es el de vivir en entornos seguros y libres de violencia y acceder a los servicios de seguridad y protección del Estado frente a ello. Sin embargo, el acceso a la seguridad no es igual para hombres y mujeres, niños y niñas, debido a las desigualdades de género existentes en nuestras sociedades: mujeres y niñas enfrentan obstáculos específicos para acceder y tomar decisiones sobre los bienes, servicios y recursos necesarios para tener seguridad y sentirse seguras. El análisis de género es una herramienta necesaria para identificar y soslayar tales obstáculos, permitiendo orientar las políticas de seguridad preventiva de acuerdo a las necesidades reales de las personas. La dimensión de género, desde una perspectiva interseccional, se combina con otras circunstancias personales y sociales que dificultan aun más el acceso a la seguridad como es el caso de las mujeres indígenas, rurales, afrodescendientes, desplazadas, en situación de pobreza o exclusión social, etc.

**Estado:** el Estado es responsable de actuar para asegurar la existencia de políticas y mecanismos públicos de inclusión e integración. En este sentido, el Estado debe apoyar el desarrollo de políticas de seguridad que promuevan igualdad de género, al tiempo que integrar de forma transversal una perspectiva de género en todo el ciclo de vida de la política y sus diferentes procesos, de forma sistemática, con especial

---

42. Ver LÓPEZ, I (coord.) et al. *Género y políticas de cohesión social. Conceptos y experiencias de transversalización*. FIIAPP-EUROsociAL Oficina de Coordinación, 2007.

énfasis en los procesos de institucionalización y coordinación de la política de seguridad con los mecanismos de igualdad. Para ello resulta necesario el establecimiento de puntos focales con las capacidades y recursos necesarios para el impulso y seguimiento de los objetivos y estrategias de igualdad en la nueva política de seguridad y de espacios adecuados de concertación y coordinación en el marco de una política nacional de igualdad de género.

**Ciudadanía:** desde un enfoque que pone el acento en las personas, la cohesión social implica la construcción de ciudadanía y de sentimientos de pertenencia, sobre todo a través de la participación activa de distintos colectivos en la construcción de un espacio público que facilite la búsqueda de objetivos compartidos, mediante procedimientos democráticos y prestando atención a la diversidad de sus miembros.

La ciudadanía activa o participación ciudadana no ha sido y ni es equivalente para mujeres y hombres. Los condicionantes de género con su consecuente división entre el espacio público y privado han supuesto la sistemática exclusión de las mujeres de la titularidad y ejercicio de los derechos y de la ciudadanía. El déficit histórico de participación de las mujeres en las instancias políticas y de toma de decisiones ha dejado su legado en nuestros sistemas políticos y jurídicos de alejamiento de la experiencia, intereses, puntos de vista y necesidades de las mujeres. Y ello ha sido especialmente cierto en áreas “duras” de la gestión pública, altamente masculinizadas y patriarcales como es el ámbito de las fuerzas armadas y de seguridad y las políticas de seguridad nacional.

La integralidad de un modelo de política de seguridad quedaría en entredicho sin la consideración de los aspectos de género y la participación de las mujeres. Un modelo de seguridad integral es aquel que integra una perspectiva de género y adopta las medidas necesarias para impulsar la participación activa de las mujeres. La tradicional división sexual de trabajo que ha hecho recaer en las mujeres la mayor parte del cuidado de hijos e hijas y personas dependientes ha tenido como consecuencia su exclusión en la participación pública y el acceso al poder y la toma de decisiones. También han jugado en contra de la participación política de las mujeres los estereotipos de género que las han considerado menos aptas para la representación, el ejercicio de cargos públicos o la toma de decisiones y ajenas al mundo de la seguridad y la justicia. De ahí la enorme importancia de apoyar los procesos de empoderamiento individual y colectivo de las mujeres, a través de la educación y a la formación, de los planes de igualdad y las acciones positivas que garanticen la igualdad de oportunidades de niños y niñas, así como a través de la movilización social, las asociaciones de mujeres y las plataformas de derechos humanos.

El modelo de política de seguridad que se propone es un modelo democrático e integrador. Para que lo sea necesita redefinir el concepto de ciudadanía y democracia y dotarle de la capacidad de recoger las experiencias políticas de las mujeres

en materia de seguridad y proporcionar, de acuerdo con ellas, un marco referencial común que sirva a los poderes públicos para diseñar políticas de seguridad incluyentes y participativas, con una perspectiva de igualdad de género sólidamente incorporada.

### 3) Diferencias de género en la percepción de inseguridad

El modelo de prevención integral toma en consideración la percepción o sentimiento de inseguridad a la hora de definir y focalizar los problemas de seguridad que ha de enfrentar, lo cual implica una evaluación de los mismos teniendo en cuenta la subjetividad de las personas afectadas. Esta dimensión subjetiva se ve determinada, entre otros factores identitarios y sociales, por la vivencia de género diferenciada de mujeres y hombres en relación al riesgo. La evidencia muestra que las mujeres pueden sentirse más inseguras que los hombres en un mismo contexto. Por ejemplo, en los países del estudio citado a continuación, una mayor proporción de mujeres dice sentirse inseguras en su barrio y también consideran que el nivel de violencia en la ciudad o pueblo en donde viven es más alto de lo que creen los hombres.

#### **Una visión de género sobre la violencia e inseguridad en el barrio**

En un estudio llevado a cabo por la Red Mujer y Hábitat de América Latina (2012) en tres barrios de distintas ciudades latinoamericanas (Bogotá, Rosario y Santiago de Chile) se puso de manifiesto cómo las mujeres tienen una percepción de inseguridad mayor, perciben en mayor medida que les afecta a su calidad de vida y creen en mayor medida que los hombres que serán objeto de violencia en los próximos meses. El temor a la violencia y al delito por parte de las mujeres tiene distintas explicaciones, todas ellas basadas en la desigualdad de género: puede explicarse por ser más vulnerables a la violencia sexual, al carácter omnipresente de la violencia de género (en todos los espacios de su vida), a la impunidad y a la condescendencia social general de que gozan los agresores.

Por tanto, el modelo de política de seguridad necesitará tener en cuenta las diferentes percepciones de hombres y mujeres como parte del diagnóstico de partida que guiará la elaboración de las políticas preventivas, de modo que responda con equidad de género a sus necesidades respectivas, evitando generalizar las conclusiones a favor de un parámetro masculino de percepción de referencia.

### 4) Un enfoque centrado en las personas y sus necesidades

La atención de las necesidades de seguridad de las personas implica la toma en consideración de necesidades diferentes de la población. Una concepción del modelo de seguridad y prevención desde la perspectiva de género tiene en cuenta y destaca la existencia de necesidades de seguridad y prevención sexo-específicas. Hombres y mujeres tienen diferencias tanto en su participación en la comisión de delitos como en cuanto a víctimas de los delitos.

Los hombres son los principales perpetradores de delitos tanto en el ámbito privado como en el público. Son responsables de la mayoría de los homicidios —tanto en la calle, donde las víctimas suelen ser otros hombres, como en los hogares, donde la mayoría de las víctimas son mujeres, niñas y niños— y también de los ataques contra la propiedad. Las mujeres, en cambio, cometen delitos menores y, cuando están involucradas en grandes negocios ilegales o estafas, suele ser en roles subalternos. También cuando están presas afrontan problemáticas específicas relacionadas con el género.

De acuerdo con un estudio del PNUD en América Central<sup>43</sup>, que investigó los registros de violencia desglosados por sexo en las ciudades, los hombres son los más afectados por homicidios y ataques callejeros, mientras las mujeres son en mucha mayor medida víctimas de violencia física y sexual en el marco de relaciones íntimas; y mientras los delitos contra el patrimonio por regla general afectan más al sexo masculino, hay un tipo de violencia que padecen sobre todo las mujeres: la desatención de los deberes alimentarios adquiridos por el varón a favor de los hijos o de la compañera. El estudio también señala el problema del subregistro de delitos relacionados con violencia de género, ya que muchas mujeres no los denuncian. La investigación concluye que “la violencia contra las mujeres es la principal cara escondida de la inseguridad ciudadana en América Central”.

### **5) Un enfoque de derechos humanos con perspectiva de género**

Las políticas e instituciones de seguridad han de velar por los derechos humanos de las personas, a pesar de que la realidad ha mostrado precisamente lo contrario en muchos países de América Latina y El Caribe. Se trata de un cambio de enfoque difícil y muy importante, ya que los intereses de la seguridad nacional no pueden ir en detrimento de los derechos individuales sino precisamente centrarse en mayor medida en su defensa.

A pesar del enorme avance hacia la paz, América Latina sigue enfrentando importantes desafíos. En efecto, si bien ha disminuido la incidencia de la violencia política, toda la región ha sido testigo de crecientes niveles de violencia social y de un marcado aumento de la violencia criminal. Problemas tales como la corrupción, las pandillas, el crimen organizado, las fuerzas de seguridad inadecuadas y la violencia armada están muy extendidos, en especial en zonas de El Caribe, América Central y México, lo que tiene indudables consecuencias sobre los derechos humanos y, de manera específica, sobre los derechos humanos de las mujeres.

No fue hasta la Conferencia de Viena sobre los derechos humanos de 1993, que se acuñó el lema según el cual los derechos de las mujeres son derechos humanos. Y es

---

43. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y al desarrollo humano- Informe sobre Desarrollo Humano para América Central. 2009/2010.

que la conceptualización, formulación y garantía de los derechos humanos de las mujeres ha sido un importante motivo de preocupación desde la primera década de Naciones Unidas para la Mujer en el año 1975. Las formas en que se violan los derechos humanos de las mujeres y las respuestas institucionales subsiguientes, son distintas de las que afectan a los hombres, por lo que necesitamos aplicar una perspectiva de género que permita abordar tales violaciones de manera eficaz.

Conviene recordar que cualquier violación de derechos de las mujeres por el hecho de serlo implica una forma de discriminación y que, por ejemplo, la violación de los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad se ha venido expresando de formas específicas en relación con las mujeres: acoso y violencia sexual por ejemplo. Pero los Estados no solo tienen la obligación de impedir que sus agentes violen los derechos humanos de las mujeres, sino también de proteger con la diligencia debida a las mujeres frente a las violaciones de sus derechos por parte de cualquier agente público o privado.

Una buena parte de las violaciones de los derechos humanos que afectan a las mujeres en América Latina se han expresado en términos de violencia y control sobre su cuerpo, de limitaciones de su libertad y autonomía y de negación del acceso a los medios para el desarrollo humano: activos económicos, salud y educación.

A las mujeres se les niegan sus derechos sexuales y reproductivos, lo que se expresa en términos de mortalidad materna, y embarazos adolescentes, esterilización forzada, falta de acceso a servicios de salud sexual y reproductiva y al aborto seguro. Las mujeres y las niñas son mayoritariamente las víctimas de los abusos sexuales, prostitución forzada y el tráfico con fines de explotación sexual, así como de la violencia doméstica, la violencia sexual incluida la ejercida por sus familiares o en el ámbito público y por agentes estatales, el acoso sexual en el ámbito laboral y la violencia social a nivel de la comunidad en general, incluidas las violaciones, los abusos sexuales, el acoso sexual en instituciones educativas, en la administración de justicia, en las instituciones de seguridad y en las instituciones penitenciarias. El feminicidio y el asesinato de mujeres, por el hecho de ser mujeres, especialmente los practicados por parejas o exparejas también es motivo de gran preocupación en América Latina. La violación sistemática de la mujer como arma de guerra se ha utilizado igualmente en los conflictos armados. Las defensoras de derechos humanos de las mujeres son perseguidas, acosadas y sometidas a violencia por hacerlo.

Las mujeres también se ven privadas de otros derechos de carácter económico y político que las hacen más vulnerables a la violencia y la inseguridad por el hecho de ser mujeres: expropiación de tierras y vivienda, del derecho a circular libremente, limitaciones en el acceso al crédito, a la propiedad, a la participación política, a contraer matrimonio libremente, al trabajo digno y el ingreso, a la educación y a la salud, entre otros. A veces también son objeto de la concurrencia de múltiples discriminaciones y

violaciones de derechos como es el caso de las mujeres indígenas, rurales o desplazadas por los conflictos. También sufren persecución, violencia y discriminación por razón de su orientación sexual e identidad de género.

## **6) Un modelo asentado en la participación ciudadana**

Como hemos destacado en relación al elemento de “ciudadanía” que forma parte de la cohesión social, la participación de las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres es esencial para la creación de un modelo de política de seguridad preventiva basado en la democracia, los derechos humanos y la participación ciudadana.

Sin embargo, como hemos señalado anteriormente, la participación ciudadana se encuentra muy limitada para las mujeres, por su exclusión histórica y los condicionantes de género que la limitan. El modelo se propone otorgar voz pública precisamente a quienes más han sido excluidos de la toma de decisiones sobre cuestiones de seguridad que les van a afectar directamente, pues se juega su legitimidad y eficacia en ello. La apropiación de las medidas de seguridad con enfoque preventivo por parte de quienes serán destinatarias y destinatarios es garantía de sostenibilidad y eficacia, siendo la desafección y la desconfianza respecto de las instituciones y políticas de seguridad garantía del proceso inverso: su ineficacia y el regreso a las políticas punitivas y represivas.

En América Latina existen organizaciones de mujeres que operan a todos los niveles: local, nacional e internacional. Estas organizaciones pueden aportar distintos servicios de seguridad, ofreciendo refugio o apoyo legal a las víctimas de tortura, violencia sexual o de género, por ejemplo. Gracias a su colaboración directa con las colectividades locales cuentan con información detallada sobre las necesidades de seguridad de personas y comunidades, por lo que pueden actuar de correa de transmisión entre las comunidades locales y los responsables políticos de seguridad, reforzando la apropiación local. También cuentan con expertise en la puesta en práctica de programas de prevención de la violencia o de trata de personas y tienen importantes competencias para la formación en cuestiones de género y derechos humanos. Además, pueden contribuir a mejorar la rendición de cuentas, la transparencia y la sostenibilidad de las políticas de seguridad.

## **7) Un modelo basado en la evidencia**

por último, el modelo propuesto otorga una gran importancia al fundamento científico para la toma de decisiones políticas. Un mejor conocimiento de la realidad y su fiel reflejo a través de investigaciones bien orientadas y de calidad será la base de una política de prevención integral más eficaz y adecuada a las necesidades reales de la población. Una política basada en la evidencia asegura su éxito, su impacto y sostenibilidad, a la vez que se aleja de decisiones políticas arbitrarias, no objetivadas o electoralistas.

La integración de una perspectiva de género contribuye a la objetivación de las intervenciones, ya que en último término es una propuesta epistemológica que persigue un mejor conocimiento de la realidad, un diagnóstico más completo e integrador de los problemas, incluyendo la realidad de vida de mujeres y hombres y contribuyendo a superar los prejuicios y estereotipos de género. Nada más alejado de una decisión racionalizada que la basada en prejuicios sobre la realidad. Nada más plagado de prejuicios y estereotipos que la construcción de género en nuestras sociedades. Los sesgos de género, si no somos capaces de cuestionarlos en base al conocimiento objetivo, impedirán sin duda avanzar en un modelo de política de prevención integral basado en la evidencia.

Ahora bien, qué duda cabe que lo que se evidencia y lo que se investiga supone una decisión política y forma parte de la agenda política. Las cuestiones de género, los problemas y preocupaciones de las mujeres han estado poco presentes en una agenda enfocada desde una perspectiva masculina, de modo que contamos con poco conocimiento, datos e investigaciones sobre las cuestiones de género y seguridad. Abundar en este sentido constituye sin duda un reto importante para una fundamentación más equilibrada de la política y la toma de decisiones objetivable.

La política de seguridad debe basarse en una evaluación profunda de necesidades de seguridad de la población y de los Estados lo que, sin duda, se hará de manera más completa y comprensiva si se tiene en cuenta una perspectiva de género. De este modo, la perspectiva de género contribuye a incrementar la eficacia de las políticas de prevención y seguridad, a la vez que las hace más democráticas, orientadas al respecto de los derechos humanos e inclusivas.

## **2.3. ¿Por qué hay que integrar género en seguridad y prevención?**

### **2.3.1. Cuestión de justicia y eficacia**

La aplicación del principio de igualdad y no discriminación es una obligación de los Estados derivada del Derecho Internacional de los derechos humanos. La participación equilibrada de mujeres y hombres en los procesos de elaboración de las políticas de seguridad responde también a obligaciones derivadas de instrumentos internacionales como la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En el epígrafe siguiente desarrollamos estos compromisos internacionales.

Además, pierde legitimidad la política de seguridad que no atiende las necesidades de seguridad de las mujeres, no lucha activamente contra la violencia sexual y de género, no solo en el ámbito público sino en el privado, permite la impunidad y acepta la condescendencia social general frente a las agresiones contra las mujeres. También pierden legitimidad y credibilidad las instituciones y cuerpos de seguridad y justicia que

apenas cuentan con representación femenina suficiente y no integran planes y políticas de formación y medidas en igualdad de oportunidades.

La perspectiva de género parte del principio de que una población no es un grupo homogéneo sino que reúne una gran diversidad de necesidades e intereses. Dado que el sector de seguridad tiene como tarea proteger a todos los grupos de la población, es necesario que las políticas de seguridad tengan en cuenta la perspectiva de género. Como establece el modelo regional en el epígrafe relativo a inclusión y participación:

*“Las políticas públicas de seguridad ciudadana con un enfoque de prevención integral, tienen como objetivo consolidar el derecho de las personas a vivir en sociedades y comunidades incluyentes, donde la seguridad sea un derecho de todos independientemente de las características de cada individuo”.*

La integración de la perspectiva de género se constituye así en un enfoque más justo e inclusivo, ya que permite a los responsables del sector de la seguridad adoptar estrategias que identifican un amplio abanico de necesidades y no solamente las de las comunidades o los grupos más visibles y privilegiados de la sociedad.

Las instituciones y el personal del sector de la seguridad pueden ser muchas veces fuente de inseguridad, especialmente para los grupos más desfavorecidos de la sociedad. Pero incluso la política y legislación propia del Estado de Derecho puede generar violencia cuando no tiene en cuenta las diferencias de género, por ejemplo, puede directa o indirectamente favorecer la violencia contra las mujeres y las niñas, pero también la desigualdad de género y las prácticas de exclusión. Por eso es necesario que las políticas de seguridad sean inclusivas, tengan en cuenta la diversidad y apliquen una perspectiva de igualdad de género.

La violencia no afecta por igual a todas las personas. Por ejemplo, quienes disponen de más recursos económicos pueden paliar y prevenir parte de esta violencia reforzando la seguridad de sus domicilios, utilizando medios privados de transporte o desempeñándose en lugares exclusivos custodiados por servicios de seguridad privada. Sin embargo, aun en esas condiciones las mujeres no están libres de violencia en sus hogares. Pero además, las mujeres están expuestas en mayor medida a la pobreza que los hombres (discriminación laboral, salarial, dependencia económica, responsabilidades de cuidado que limitan sus oportunidades de generar ingresos...). Las mujeres, debido a las desigualdades de género y por el hecho de ser mujeres están expuestas a mayores índices de violencia y seguridad: violencia sexual y de género, feminicidio, trata, explotación sexual... Es de justicia, por tanto, integrar una perspectiva de género que permita incluir a las mujeres como beneficiarias de las políticas de seguridad.

Pero, además de una cuestión de justicia, la integración de la perspectiva de género en la política de seguridad es una cuestión de eficacia, ya que los objetivos de la política

planteados en términos inclusivos para toda la población y teniendo en cuenta que las mujeres constituyen más del 50% de la misma, solo podrán alcanzarse si se comprenden las formas de vulnerabilidad, las necesidades y los puntos de vista de los hombres y también de las mujeres, incluyendo las distintas formas de discriminación presentes en la sociedad.

La integración de la perspectiva de género en la política de seguridad contribuye a su eficacia porque hace sus instituciones más representativas, reflejando a la población que pretende servir en términos de origen étnico, geográfico, sexual, religioso o lingüístico, lo que incrementa su capacidad de asegurar la seguridad de los grupos focalizados y genera más confianza por parte de ciudadanos y ciudadanas lo que influye positivamente en la prevención. Las instituciones de seguridad representativas constituyen, además, indicadores privilegiados de gobernanza democrática, particularmente a la salida de conflictos internos<sup>44</sup>.

Cada vez se reconoce más que la participación de las mujeres en el sector de la seguridad es viable, necesaria y beneficiosa operativamente. Así, se mejora el acceso de recursos humanos suplementarios, lo que permite seleccionar a mejores efectivos. Por ejemplo, se han documentado importantes ventajas de una mayor participación de mujeres en la policía:

*“Los estudios que se han llevado a cabo en Estados Unidos y en el ámbito internacional demuestran claramente que las policías utilizan menos la fuerza física, consiguen mejor evitar confrontaciones potencialmente violentas con los ciudadanos y tienen una tendencia menor a verse implicadas en problemas causados por un recurso excesivo de la fuerza. Además, las policías poseen a menudo mejores competencias de comunicación que sus homólogos masculinos y favorecen más la cooperación y confianza requeridas para poner en marcha un modelo comunitario de policía.”<sup>45</sup>*

Además de ser deseable su integración por sus valiosas competencias, muchas veces su inclusión constituye un imperativo operativo, por ejemplo cuando llevan a cabo tareas que los hombres difícilmente pueden llevar a cabo: la ampliación de información, el registro de mujeres, la asistencia en caso de violencia sexual, etc.

En el contexto de operaciones de paz, las mujeres soldado han demostrado mejores aptitudes para ganarse la confianza de los civiles, favorecer la total participación de las mujeres locales y comunicar y gestionar masas. Las mujeres parecen también tener un impacto positivo sobre la moral y el comportamiento de las unidades de mantenimiento de la paz y limitar la explotación sexual y los abusos sexuales perpetrados por soldados<sup>46</sup>.

44. Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité: souvenir la sécurité et la justice. OCDE, Paris, 2007.

45. Lonsway, K. et al. *Hiring and Retaining More Women: The Advantages to Law Enforcement Agencies*. National Center for Women and Policing, 2003.

46. Kristin Valasek. *Place du genre dans la réforme du secteur de la sécurité*. Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF). Ginebra, 2007.

Con carácter general la integración de la perspectiva de género contribuye a una prevención, tratamiento y punición más eficaces de la violencia sexista y la colaboración con organizaciones de mujeres aporta capacidades, expertise y acceso a conocimientos muy valiosos para el sector de seguridad. Asimismo, una mayor participación de las mujeres puede mejorar el control, la transparencia y rendición de cuentas del sector de la seguridad, previniendo violaciones de derechos humanos tales como el acoso sexual, la violencia doméstica, la agresión sexual, la tortura sexual, el trabajo sexual forzado, la trata de seres humanos y la violencia homofóbica<sup>47</sup>.

La eliminación de la discriminación y otras formas de violación de los derechos humanos por el personal de las instituciones de seguridad no es solo una obligación del derecho internacional, sino un imperativo de la fiabilidad y la eficacia de las instituciones. Por ejemplo, un estudio llevado a cabo en Estados Unidos muestra una fuerte correlación entre una incidencia alta del acoso sexual, una débil actitud de combate y un mediocre clima de mando. La prevención de estas actitudes, su investigación y sanción por los órganos de control es clave para asegurar la justicia y eficacia de los cuerpos de seguridad.

### 2.3.2. Los compromisos internacionales

Existen para la región de América Latina y El Caribe una serie de instrumentos internacionales que establecen obligaciones para los Estados de integración de la perspectiva de género en la política de seguridad y prevención. A destacar los instrumentos de derechos humanos de las mujeres de ámbito internacional general (Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres) y regional (Convención de Belem do Pará), la IV Conferencia Mundial de las Mujeres de Beijing y las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en especial la 1325, orientadas a la integración de la perspectiva de género y la participación de las mujeres en los procesos de paz y seguridad.

Fecha	Instrumento	Principales contenidos
1979	Naciones Unidas. Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de las Mujeres (CEDAW).	Es el principal instrumento de carácter jurídico internacional que recoge la obligación de los Estados de adoptar las medidas necesarias para acabar con todas las formas de discriminación, directa o indirecta contra las mujeres y promover la igualdad de hecho, incluso a través de medidas de acción positiva y el cambio de los estereotipos de género, en todas las esferas de la vida.
1982	Asamblea General de Naciones Unidas: Resolución 37/63.	Declaración sobre la participación de las mujeres en la promoción de la paz y la seguridad internacional.

47. Op. Cit.

Fecha	Instrumento	Principales contenidos
1985	Naciones Unidas. Tercera Conferencia Mundial sobre las Mujeres (Nairobi): Estrategias de Nairobi para el avance de las mujeres.	Reconocimiento explícito del rol de las mujeres para la paz y el desarrollo.
1993	Naciones Unidas. Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos.	Los derechos de la mujer fueron finalmente reconocidos de manera indiscutible como derechos humanos y se manifestó la necesidad de luchar contra la violencia a la que están expuestas las mujeres en todo el mundo y su erradicación como cuestión central de derechos humanos.
1994	Asamblea General de Naciones Unidas: Resolución 48/104.	Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.
1994	<b>Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra las Mujeres (Convención de Belém do Pará).</b>	Es el principal instrumento jurídico de carácter vinculante dentro del sistema interamericano de derechos humanos que, con carácter regional, establece obligaciones para proteger los derechos humanos de las mujeres y eliminar la violencia de que son objeto.
1995	Naciones Unidas. Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres (Beijing): Plataforma para la Acción.	Adopción de la estrategia de transversalización de género y el empoderamiento de las mujeres. Dedicó un capítulo específico a las mujeres y los conflictos armados.
Varios	Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.	Resoluciones sobre las mujeres en situaciones de conflicto y paz: 918, 1076, 1193, 1208, 1214, 1231, 1265.
1999	Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Resolución 1265 sobre la Protección de Civiles en los Conflictos Armados.	Incluye la perspectiva de género en la asistencia humanitaria.
2000	<b>Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Resolución 1325, sobre la inclusión de las mujeres en los procesos de paz.</b>	Supone un hito histórico: es la primera Resolución del Consejo de Seguridad que trata específicamente sobre participación de las mujeres en los procesos de paz y seguridad y que es aplicable a los países de la región latinoamericana y El Caribe.
2008	Resolución 1820.	Exige a los Estados que tomen medidas especiales para proteger a mujeres y niñas de la violencia sexual en los conflictos armados.
2009	Resolución 1888.	Se centra también en la violencia sexual en los conflictos armados.
2009	Resolución 1889.	Amplía el interés del Consejo en la participación de las mujeres en la consolidación de la paz, enfatizando su papel en la toma de decisiones políticas y económicas.

De especial trascendencia para el impulso de la integración de la perspectiva de género en la política de seguridad internacional fue la adopción de la **Resolución 1325** por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Se trata de un hito histórico pues es el primer instrumento internacional adoptado por el Consejo de Seguridad encaminado a integrar la perspectiva de género en la paz y la seguridad.

La Resolución 1325 reconoce no solo que “la paz está inextricablemente unida a la igualdad entre hombres y mujeres”, sino que “el acceso pleno y la participación total de las mujeres en las estructuras de poder y su completa implicación en los esfuerzos para la prevención y la resolución de conflictos son esenciales para el mantenimiento y la promoción de la paz y la seguridad”.

Tiene la importancia de adoptar una doble perspectiva del papel que las mujeres pueden desempeñar en los procesos y políticas de seguridad: no solo como víctimas de violencia en los conflictos armados o como beneficiarias de políticas de seguridad, sino también como agentes activos, participantes en los procesos de toma de decisiones sobre las políticas de prevención y resolución de conflictos.

La Resolución 1325 llama al Consejo de Seguridad, al Secretario General de Naciones Unidas, a los Estados miembros y al resto de partes (agencias humanitarias, militares, sociedad civil) a emprender acciones en cinco áreas distintas, que están interrelacionadas:

#### **Principales compromisos derivados de la Resolución 1325 para los Estados**

- El incremento de la representación de las mujeres en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones nacionales, regionales e internacionales para la prevención, gestión y solución de conflictos.
- La integración de la perspectiva de género que permita tener en cuenta la protección de las mujeres, sus necesidades específicas, los derechos humanos y asegure su participación en los procesos de paz.
- La protección de las mujeres en los conflictos armados y en las situaciones posbélicas.
- La formación en temas de género de las instituciones implicadas, en especial personal militar y policía civil y el incremento de recursos destinados a incrementar la sensibilización sobre género.
- La transversalización de género en la recogida de datos y sistemas de información de Naciones Unidas, así como en la puesta en práctica de los distintos programas.

Diversos testimonios dan cuenta de la importancia de la línea de acción marcada por la Resolución 1325. El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sergio Vieira de Mello, posteriormente asesinado en Irak, decía a comienzos de marzo de 2003:

*“En Timor Oriental pude ver el impacto que la participación de las mujeres puede tener en la construcción de la paz y en el desarrollo (...) Las mujeres son un factor de estabilidad y reconciliación; sus contribuciones pueden mejorar la calidad de las decisiones y por ende la efectividad de los esfuerzos de recuperación. Sobre todo, promovemos la participación de las mujeres porque tienen el mismo derecho que los hombres a tomar parte en las decisiones y porque su aportación supone un valor añadido en todas las decisiones”.*

La Resolución 1325 y complementarias del Consejo de Seguridad son aplicables para todos los países de América Latina en cuanto establecen obligaciones para asegurar la representación de las mujeres en las instituciones que trabajan por la paz y la seguridad, tanto internacionales como nacionales, lo que incluye a las fuerzas de seguridad nacional. Asimismo, las Resoluciones destacan la necesidad de tomar en cuenta el género toda vez que se considere la política en materia de seguridad, es decir, el impulso de la transversalización de género en toda la política de seguridad<sup>48</sup>.

---

48. Ver: ONU Mujeres. Implementación de las Resoluciones del Consejo de Seguridad sobre la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad en América Latina y El Caribe, 2013.



### **3. Líneas de acción para la transversalización de género en políticas de seguridad y prevención**

El proceso de transversalización de género implica su integración sistemática en los 6 procesos previstos en el “Modelo Regional de Política Integral para la Prevención de la Violencia y el Delito”. Este capítulo de la Guía explicita para cada uno de ellos “los requisitos mínimos” que debería cumplir cada estrategia del proceso para integrar la perspectiva de género en su aplicación y, además, unas líneas de acción orientadas a llevarlos a la práctica.

En el caso del proceso de institucionalización, se ha considerado necesario incluir, además, dos estrategias específicas especialmente significativas para impulsar los aspectos de género: el desarrollo de campañas de comunicación/sensibilización y la participación de mujeres en la institución rectora, que es la que tomará las decisiones.

#### **3.1. Institucionalización con perspectiva de género**

El proceso de institucionalización de la política de prevención integral de la violencia y el delito requiere de una nueva estructura permanente y un aparato administrativo que pueda ejecutarla de manera conjunta con el sistema de seguridad pública y justicia penal además de con las políticas sociales.

Al tratarse de un nuevo modelo de política, la institucionalización que comporta implicará cambios en la propia organización, en la cultura organizacional y en la forma de hacer política. Los procesos de institucionalización de género siempre implican, de igual modo, cambios que van más allá de lo formal, al proponer nuevos enfoques y formas de hacer política distintos de los tradicionales, basados en modelo patriarcales ampliamente enraizados en nuestros sistemas sociales y políticos. De ahí que el proceso de institucionalización de la política de prevención cobre aun más sentido integrando una perspectiva de igualdad de género que fortalezca el nuevo enfoque de seguridad, centrado en las personas, la prevención, la integralidad, la participación y las necesidades reales de las personas.

La institucionalización con perspectiva de género requerirá incluir la dimensión de género en las estrategias del modelo, de modo que la nueva estructura cuente con el mandato, la legitimidad, el sistema de información, el personal capacitado y los presupuestos necesarios para integrar la perspectiva de género. Pero eso no será suficiente. La institucionalización de género significa que forme parte de las prácticas cotidianas de la organización. Tratándose de promover cambios culturales, necesitaremos algunas estrategias específicas directamente encaminadas a mejorar la participación de las mujeres en las instituciones, así como generar un proceso de sensibilización que facilite la incorporación de los cambios culturales necesarios para la sostenibilidad de la integración de género en la institución rectora de la política de seguridad y prevención. De ahí que hayamos añadido dos estrategias específicas sobre el modelo general.

Las instituciones de seguridad y justicia se han caracterizado por la escasa presencia generalizada de mujeres, especialmente en los cargos de responsabilidad superiores. En especial, las instituciones de seguridad son instituciones con cultura masculinizada muy arraigada, donde se producen resistencias a reconocer a las mujeres como actrices en pie de igualdad en los procesos. Introducir campañas de comunicación y sensibilización que busquen un cambio de modelos y prejuicios/estereotipos es seguro una de las claves de las estrategias de género de este proceso.

<b>Proceso</b>	
Institucionalización con perspectiva de género.	
<b>Objetivo</b>	
Establecer las bases de un andamiaje institucional de carácter permanente, que facilite la implementación sostenida e interdependiente de políticas de prevención integral de la violencia y el delito, <i>con una perspectiva de igualdad de género</i> , a través de cuerpos normativos específicos, instituciones rectoras, estructuras orgánicas especializadas, procedimientos estandarizados, presupuestos propios y personal facultado que posea capacidades profesionales y habilidades técnicas.	
<b>Requisitos de transversalización de género</b>	<b>Líneas de acción</b>
a) Que el mandato para la creación de la estructura permanente incluya el mandato de integración de género en la política de prevención integral.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incluir el mandato de integración de género en la normativa de creación de la institución rectora.</li> <li>• Incluir la transversalización de género como un área de trabajo de la institución rectora.</li> <li>• Incluir la promoción de la participación de las organizaciones de mujeres en el marco normativo.</li> <li>• Incluir las capacidades y necesidades para la integración de género dentro de los diagnósticos institucionales para la mejora de la gestión de la prevención integral.</li> </ul>

Requisitos de transversalización de género	Líneas de acción
<p>b) Que el instrumento nacional de política de seguridad y prevención integral integre la perspectiva de género y establezca un sistema de información pública, así como los indicadores de seguimiento y evaluación que incluya datos desagregados por sexo e indicadores de género.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar un plan nacional basado en un diagnóstico técnico que tenga en cuenta las necesidades de género y en el que hayan participado organizaciones de mujeres.</li> <li>• Consolidar un esquema de indicadores nacionales y regionales de género que permitan monitorear el impacto de género de las intervenciones e identificar buenas prácticas.</li> </ul>
<p>c) Que el cuerpo técnico encargado de gestionar la prevención cuente con la formación necesaria para integrar la perspectiva de género en la gestión de la política de prevención integral.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrar contenidos específicos de género en los programas reglados de formación del funcionariado implicado en la gestión de las políticas de prevención integral.</li> <li>• Establecer la formación en género como requisito para el ingreso de los nuevos funcionarios en los cuerpos destinados a las políticas de prevención integral.</li> <li>• Elaborar diagnósticos periódicos sobre necesidades de formación en género y programas específicos destinados a desarrollar las capacidades de funcionarios de las políticas de seguridad y prevención.</li> </ul>
<p>d) Que se designe una partida específica para la integración de género en las políticas de seguridad ciudadana.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer una asignación presupuestaria específica para el desarrollo de los recursos humanos y las capacidades técnicas y actitudinales necesarias para la transversalización de género en las políticas de seguridad y prevención.</li> <li>• Impulsar sistemas de seguimiento para el desarrollo de presupuestos de seguridad con enfoque de género.</li> </ul>
Estrategias específicas de género	Líneas de acción
<p>e) Identificar y transformar los estereotipos de género en la institución rectora y facilitar el compromiso de responsables y funcionariado con la integración de la perspectiva de género en la política de seguridad y prevención.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñar un mecanismo para identificar mensajes, imágenes e instrumentos de comunicación sexistas y estereotipados en las instituciones de seguridad y prevención.</li> <li>• Diseñar una campaña de prevención de la utilización de un lenguaje y comunicación sexista, no inclusivo en el ciclo de la política.</li> <li>• Diseñar y poner en marcha una campaña de comunicación y sensibilización dirigida a facilitar el compromiso de responsables y funcionariado con la integración de la perspectiva de género en la política de seguridad y prevención.</li> </ul>
<p>f) Promover una mayor participación de las mujeres en el proceso de institucionalización de la política de seguridad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar un plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en las instituciones de la política de prevención y seguridad.</li> <li>• Diseñar un plan de acciones positivas dirigido a promocionar el acceso de las mujeres a las instituciones de seguridad, su permanencia y el acceso a puestos de toma de decisiones.</li> </ul>

### 3.2. Coordinación e integración con perspectiva de género

Las políticas de prevención requieren de la concurrencia de instituciones dada la multiplicidad de dimensiones y causas de la violencia y la delincuencia, de ahí la importancia de un enfoque multisectorial. Qué duda cabe que la dimensión de género resulta clave para entender la violencia y el delito y que las estrategias de prevención no serán sostenibles sin la participación de las mujeres y las instituciones que defienden sus intereses de género, incluidos los mecanismos de igualdad de distintos niveles (nacional, regional y municipal) y las organizaciones públicas y privadas que acumulan un expertise específico en temas de igualdad de género. Contar con ellas e integrarlas en el ciclo de la política de seguridad y prevención será, sin duda, garantía de mayor legitimidad y eficacia de esa política.

Proceso	
Coordinación e integración con perspectiva de género.	
Objetivo	
Armonizar y alinear funciones, capacidades, programas y presupuestos de las instituciones y dependencias de seguridad pública, justicia penal y de aquellas responsables de las políticas sociales (nivel nacional, estatal y municipal) con las propias de prevención integral de la violencia y el delito, a fin de alcanzar metas conjuntas. Este proceso, a su vez, permitirá reducir factores de riesgo y fomentar la protección y cohesión social.	
Requisitos de transversalización de género	Líneas de acción
<p>a) Que el establecimiento o fortalecimiento de las instancias de coordinación vertical entre los diferentes niveles de gobierno incluya las que se ocupan de la situación de las mujeres en el nivel estatal, regional y municipal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que las prácticas compartidas incluyan aprendizaje sobre temas de género.</li> <li>• Que se fomente el rol de las consejerías de la mujer en la formulación, implementación y evaluación de las políticas nacionales de prevención integral.</li> <li>• Que en los programas instrumentados de forma conjunta por varios actores (públicos, privados, comunitarios), por ejemplo programas dirigidos a ex-carcelados se impliquen organizaciones de mujeres de manera que se asegure la consideración de las necesidades diferenciales de las mujeres ex-carceladas.</li> <li>• Que la asistencia técnica y financiera a los gobiernos locales incluya la integración de la perspectiva de género en las estrategias de prevención a nivel local.</li> </ul>

Requisitos de transversalización de género	Líneas de acción
<p>b) Que las instancias de coordinación horizontal incluyan instituciones que se ocupan de la igualdad de género, así como organizaciones de mujeres de la sociedad civil.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que entre las instituciones nacionales responsables de políticas sociales a las que se invitará a incluir en su agenda el enfoque preventivo se incluyan los mecanismos de igualdad.</li> <li>• Que se fomente el intercambio entre instituciones de prevención integral y organizaciones académicas especializadas en temas de igualdad de género, para que el diagnóstico, diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de prevención y proyectos e intervenciones específicas se lleven a cabo con enfoque de género.</li> <li>• Identificar sinergias con las iniciativas de las instituciones de igualdad dirigidas a grupos, problemas y zonas específicas con el fin de evitar duplicidad de esfuerzos en la prevención.</li> </ul>
<p>c) Que el trabajo de las instituciones de seguridad pública y justicia penal vinculado con intervenciones de prevención comunitaria y situacional se lleve a cabo con un enfoque de género.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que la definición de intervenciones conjuntas en lugares problemáticos entre la policía y agencias sociales y de atención a las víctimas se haga con la participación de las mujeres y teniendo en cuenta las necesidades de género.</li> <li>• Que el desarrollo de habilidades para mediar en conflictos vecinales, abordar situaciones de violencia familiar, trabajar con jóvenes y desde una perspectiva intergeneracional incluya además la perspectiva de igualdad de género y las diferentes necesidades de género en relación a los conflictos y la violencia familiar.</li> <li>• Que la justicia restaurativa incluya mecanismos de reparación de daños que tenga en cuenta las diferencias de género, los determinantes de género en la reincidencia y la equidad de género en la solución de conflictos, en la recuperación de la cohesión social y la atención victimológica, donde sea procedente.</li> </ul>
<p>d) Que la coordinación entre los tres poderes del Estado incluya las instancias encargadas de la igualdad de género.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer espacios de diálogo entre el ejecutivo encargado de diseñar y ejecutar las políticas de prevención y las comisiones parlamentarias encargadas de igualdad de género.</li> <li>• Incluir una perspectiva de igualdad de género en la consideración de delitos de alta connotación social como secuestro, extorsión, homicidios, feminicidio, violencia sexual, trata de mujeres, así como para atender a las víctimas y garantizar la no repetición.</li> <li>• Evitar el uso excesivo del encarcelamiento para hombres y para mujeres y garantizar el acceso con equidad de género a los procesos de rehabilitación y reinserción.</li> <li>• Garantizar un sistema penitenciario que tenga en cuenta las circunstancias particulares de las mujeres presas y garantice la igualdad y no discriminación en el respeto de sus derechos humanos y que propicie su rehabilitación, reinserción y reintegración con igualdad de género en el acceso a la educación, la salud, el trabajo, la capacitación, la cultura y el deporte.</li> </ul>

### 3.3. Focalización con perspectiva de género

El proceso de focalización de las políticas de seguridad con enfoque de prevención integral implica la priorización de intervenciones, definiendo territorios, lugares, problemas y poblaciones. Tal ejercicio de priorización no debe dejar de lado las desigualdades de género, ni las circunstancias específicas que pueden determinar las demandas de seguridad o de prevención de las personas en función del género. La dimensión de género no podrá considerarse de manera aislada de otros factores de focalización poblacional, que determinan la vulnerabilidad de manera específica como es la raza o la etnia, la situación de pobreza, la orientación sexual, la edad, etc.

La percepción de la inseguridad no es la misma para hombres y mujeres. Las mujeres, en mayor proporción que los hombres, dicen sentirse inseguras en sus barrios, es decir, tienen una percepción peor que los hombres de los niveles de violencia en la ciudad o pueblo donde viven. Mejorar esta percepción (como indicador cualitativo que responda a un enfoque preventivo y participativo), es una de las claves de evaluación focalizada de la eficacia de la política de seguridad.

Pueden ser necesarios diagnósticos participativos específicos por géneros, en la medida en que existan “lugares problema” distintos para hombres y mujeres. Baste pensar, por ejemplo, que la mayor parte de la violencia que afecta a las mujeres se produce dentro de sus hogares y a manos de su compañero sentimental y que el lugar de trabajo puede no ser un espacio libre de violencia para las mujeres, a causa del acoso sexual o la violencia sexual en el trabajo. Puede haber espacios públicos seguros para los hombres donde por la escasa iluminación o poca presencia de gente o policial sean muy inseguros para las mujeres.

El análisis de género muestra como hombres y mujeres por los roles de género y actividades que desempeñan pueden encontrarse en lugares distintos (por ejemplo, mujeres que permanecen en el barrio todo el día, hombres que migran o salen a trabajar fuera), con necesidades y demandas de seguridad distintas en función del lugar o territorio en que desarrollan su actividad y sus respectivas necesidades y medios disponibles para el desplazamiento.

También la definición de los problemas de seguridad puede ser distinta para mujeres y hombres, dependiendo de las violencias y delitos que les afectan y los que más les afectan por género. Así, la violencia sexual y de género, la explotación sexual y el tráfico de mujeres, los femicidios, los abusos a mujeres migrantes, desplazadas o en situación de conflicto o post-conflicto, etc. son problemas de seguridad que se evidencian cuando aplicamos una perspectiva de género.

En el ámbito de la seguridad ciudadana, otros delitos como los homicidios o los delitos contra la propiedad aunque puedan afectar tanto a hombres como mujeres la prevalencia y la motivación pueden ser distintas.

Pero las mujeres también pueden cometer delitos y hacerlo por causas distintas a los hombres, lo que lleva a plantearnos el perfil de género de los delitos y las necesidades específicas de prevención, rehabilitación y reinserción. La desigualdad de género puede influir en la comisión de delitos por parte de las mujeres y los estereotipos de género pueden jugar en contra de su participación en programas de reinserción cuando no se les dan las mismas oportunidades de trabajo o de practicar deportes por considerarse masculinos.

La inseguridad es además un aspecto determinante de la cohesión social, todavía más si cabe desde la perspectiva de igualdad de género ya que, de acuerdo con lo que muestran los estudios, la inseguridad puede tener graves consecuencias sobre el ejercicio de otros derechos ciudadanos para las mujeres. Las acciones defensivas y las estrategias individuales frente a la inseguridad se resolverán siempre con un repliegue al ámbito privado del hogar, con mayores restricciones de la libertad y movilidad de las mujeres en la ciudad: lo que coarta el ejercicio de la ciudadanía y, en último término, menoscaba la cohesión social.

La delincuencia, violencia e inseguridad producen cambios en el estilo de vida de las mujeres quienes, limitando su participación en el espacio comunitario como estrategia de prevención, se ven excluidas de los espacios de ocio, de encuentro, de intercambio de información o de expresión política. Les dificulta seguir estudios, formaciones y acceder a información, les dificulta acceder y permanecer en el trabajo remunerado. Repercute en sus derechos de tal manera que contribuye a profundizar la desigualdad de género.

Una cultura de género machista, discriminatoria, que genera menosprecio y culpa a las mujeres de la violencia de que son objeto, es uno de los factores de riesgo más claros desde una perspectiva de género para las mujeres y también para los hombres y que debe enfocarse en las políticas de prevención. Del mismo modo que existe discriminación y odio racial identificado como factor de riesgo, debemos considerar la discriminación y el odio hacia las mujeres como motivo de preocupación en una política de seguridad que pretenda tener en el centro la prevención.

En este tema los procesos educativos son clave, la educación sexual y reproductiva y la educación en igualdad y no discriminación. Los factores psicosociales también son clave en la medida en que determinan la construcción de identidades y relaciones de género sanas o, al contrario, desigualitarias y violentas. Los adolescentes hijos de víctimas de violencia de género tienden a reproducir la violencia de que han sido víctimas.

<b>Proceso</b>	
Focalización con perspectiva de género.	
<b>Objetivo</b>	
Aplicar programas, proyectos, medidas y recursos de prevención integral en poblaciones o grupos de individuos determinados por sus condiciones especiales de vulnerabilidad y en territorios problemáticos, a partir de una delimitación de responsabilidades compartidas entre actores públicos, de la sociedad civil y del sector privado, que han de intervenir para transformar positivamente esas realidades.	
<b>Requisitos de transversalización de género</b>	<b>Líneas de acción</b>
a) Que se fortalezca la integración de la perspectiva de género en la política subnacional y municipal de prevención y seguridad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer las capacidades de los municipios para integrar una perspectiva de género en la implementación de las políticas de prevención integral de ámbito local.</li> <li>• Apoyar la realización de diagnósticos participativos que surjan de las propias mujeres especialmente las que forman parte de comunidades en conflicto o en especial situación de vulnerabilidad (por ejemplo, mujeres desplazadas).</li> <li>• Desarrollar sistemas de información sobre violencia, delincuencia e inseguridad, desagregados por sexo y con indicadores de género para orientar la gestión de las políticas de prevención integral.</li> <li>• Identificar la cultura de género como factor de riesgo social, situacional, psicosocial y comunitario para la determinación de espacios inseguros.</li> <li>• Diseñar planes de desarrollo urbano con participación de las mujeres y que tenga en cuenta la perspectiva de género en el derecho a la vivienda, la movilidad, el acceso y la democratización del espacio público, generando condiciones de seguridad adaptadas a las distintas circunstancias de hombres y mujeres.</li> <li>• Realizar encuestas de percepción de inseguridad y victimización desagregadas por sexo, que permitan identificar diferencias de género en el diagnóstico de la violencia y delincuencia y sus distintas manifestaciones.</li> <li>• Integrar la perspectiva de género en los protocolos de actuación de la policía comunitaria.</li> <li>• Impulsar la reapropiación de los espacios públicos por parte de las mujeres, desterrando actividades delictivas.</li> <li>• Impulsar proyectos participativos de movilidad segura para mujeres y niñas.</li> </ul>

Requisitos de transversalización de género	Líneas de acción
<p>b) Que se impulsen acciones específicas de prevención de factores de riesgo que afectan a las niñas y las adolescentes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar programas de formación y sensibilización de maestros, padres y madres y autoridades educativas en prevención de la violencia con un enfoque de igualdad de género.</li> <li>• Desarrollar programas de educación en valores de igualdad de género, prevención de la violencia de género y no discriminación.</li> <li>• Implementar acciones destinadas a combatir los estereotipos de género que favorecen la pasividad, sumisión y victimización de las mujeres y la preponderancia, el dominio y la violencia masculinos.</li> <li>• Implementar acciones de educación en salud sexual y reproductiva, prevención del embarazo adolescente y corresponsabilidad paterna.</li> <li>• Desarrollar programas de integración laboral para chicas y chicos en igualdad.</li> <li>• Impulsar medidas para facilitar la continuación de la escuela para las niñas madres.</li> <li>• Impulsar medidas de prevención de la drogadicción y el alcoholismo adaptados tanto a hombres como a mujeres.</li> <li>• Impulsar medidas para integrar a las niñas y las adolescentes en los programas deportivos.</li> <li>• Desarrollar programas de justicia restaurativa y reinserción adaptadas a las necesidades de género de las y los adolescentes.</li> <li>• Implementar programas de prevención de actitudes racistas, sexista y homófobas en el ámbito educativo y comunitario.</li> </ul>
<p>c) Que el modelo de seguridad ciudadana se oriente a la solución de problemas y se coordine con los programas de desarrollo social integrando una perspectiva de igualdad de género.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Llevar a cabo iniciativas de atención diferenciada de las necesidades de seguridad y prevención de las mujeres rurales y las mujeres urbanas.</li> <li>• Impulsar un modelo de policía comunitaria preventiva, con capacidad para abordar cuestiones relativas a violencia y desigualdad de género, que promueve la participación y permanencia de mujeres en la institución policial.</li> <li>• Promover la participación de mujeres y asociaciones de mujeres en los espacios de trabajo conjunto con la policía y autoridades municipales para el establecimiento de prioridades desde la perspectiva de género.</li> <li>• Adoptar protocolos adecuados para la atención a víctimas de violencia sexual y violencia de género en el ámbito familiar.</li> </ul>
<p>d) Que se incluyan como buenas prácticas las de seguridad con enfoque de prevención integral, las de integración de género en el proceso de focalización.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer criterios para identificar, analizar y compartir buenas prácticas de género en la política de prevención municipal.</li> <li>• Crear espacios intersectoriales de encuentro e intercambio de las prácticas identificadas.</li> </ul>

### 3.4. Inclusión y participación con perspectiva de género

Las políticas públicas de seguridad ciudadana con un enfoque de prevención integral tienen como objetivo consolidar el derecho de las personas a vivir en sociedades y comunidades incluyentes, donde la seguridad sea un derecho de todos independientemente de las características de cada individuo, siendo la dimensión de género un fuerte determinante para más de la mitad de la población de América Latina. El hecho de ser mujer se combina además con otros factores de manera interseccional (situación de pobreza, raza, ruralidad, desplazamiento, conflicto, etc.) para dar lugar a múltiples discriminaciones y exclusiones y, por tanto, a situaciones de mayor vulnerabilidad a la violencia y a la marginalidad.

La violencia no afecta por igual a todas las personas. La seguridad y la prevención no tienen el mismo significado para hombres y mujeres, ni para quienes tienen plata y los que no. Es obvio que las personas que disponen de más recursos económicos pueden paliar y prevenir parte de esta violencia reforzando la seguridad de sus domicilios, utilizando medios privados de transporte o desempeñándose en lugares exclusivos custodiados por servicios de seguridad privada.

Las mujeres están expuestas en mayor medida a la pobreza que los hombres (discriminación laboral, salarial, dependencia económica, responsabilidades de cuidado que limitan sus oportunidades de generar ingresos...). Las mujeres, debido a las desigualdades de género y por el hecho de ser mujeres están expuestas a mayores índices de violencia e inseguridad por el hecho de ser mujeres: violencia sexual y de género, feminicidio, trata, explotación sexual... Necesitamos, por tanto, integrar una perspectiva de igualdad de género que permita incluir a las mujeres como beneficiarias de las políticas de seguridad de manera más activa, inclusiva y participada.

Proceso	
Inclusión y participación con perspectiva de género.	
Objetivo	
Fomentar el derecho de todas las personas a participar en la construcción de comunidades democráticas y seguras, en las cuales la tranquilidad, la paz y el desarrollo saludable de sus integrantes sean bienes y valores que las instituciones públicas deben garantizar, con la participación activa de la sociedad organizada y los ciudadanos en lo individual para generar cohesión social.	
Requisitos de transversalización de género	Líneas de acción
a) Que se impulse la participación de organizaciones de mujeres y organizaciones representativas de intereses de género en el ciclo de gestión de los programas de prevención de la violencia y el delito.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la suscripción de acuerdos o pactos con organizaciones de mujeres.</li> <li>• Impulsar la participación democrática de organizaciones mujeres en el consejo consultivo ciudadano de las políticas de prevención.</li> <li>• Elaborar presupuestos participativos con enfoque de género.</li> </ul>

Requisitos de transversalización de género	Líneas de acción
<p>a) Que se impulse la participación de organizaciones de mujeres y organizaciones representativas de intereses de género en el ciclo de gestión de los programas de prevención de la violencia y el delito.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar las consultas ciudadanas, incluidas organizaciones de mujeres en el proceso de diseño de la política de prevención.</li> <li>• Promover la formación de la sociedad civil, incluidas organizaciones de mujeres en prevención integralidad.</li> <li>• Apoyar la creación observatorios con participación ciudadana para el seguimiento y evaluación de la política de prevención, con enfoque de género.</li> <li>• Mejorar la objetividad y veracidad del tratamiento informativo de la violencia y el delito, con un enfoque preventivo y evitando los estereotipos de género.</li> </ul>
<p>b) Que favorezca la participación de mujeres en la implementación de acciones conjuntas de seguridad con los gobiernos locales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la identificación de organizaciones de mujeres como actores comunitarios clave y, en especial, representativas de poblaciones indígenas, afrodescendientes y grupos minoritarios.</li> <li>• Integrar a representantes de las mujeres en las mesas de diálogo vecinales con la policía de proximidad de territorios de alta conflictividad.</li> <li>• Incluir un enfoque de igualdad de género en las campañas de capacitación ciudadana en cultura de legalidad, resolución pacífica de conflictos y respeto de los derechos humanos, utilizando un lenguaje e imágenes inclusivos y no estereotipados.</li> </ul>
<p>c) Que los acuerdos que se adopten sean con el sector privado comprometido con la igualdad de género.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de organizaciones civiles y empresas que integran una perspectiva de igualdad de género en su trabajo, para la gestión o financiación de intervenciones específicas de prevención integral.</li> <li>• Establecer requisitos de integración de la igualdad de género en las alianzas público-privadas para financiar y administrar centros de desarrollo comunitario y de resiliencia para niñez y juventud.</li> <li>• Convenir iniciativas sobre igualdad de género en el marco de programas de responsabilidad social de las empresas.</li> <li>• Difundir la eficiencia económica de las intervenciones preventivas desde la perspectiva de género en el sector público y privado.</li> </ul>
<p>d) Que se colabore con aquellos actores y actrices del gobierno, sector privado y la academia que generan conocimiento sobre la aplicación de la perspectiva de género en las políticas públicas de prevención integral.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Combatir los estereotipos de género en la formación profesional de mayor demanda de empleo.</li> <li>• Fomentar la investigación sobre seguridad ciudadana y prevención integral desde la perspectiva de género con el objetivo de mejorar la evaluación de las políticas, ampliar el conocimiento e identificar buenas prácticas para orientar el sistema público de información.</li> <li>• Promover la constitución de redes locales de expertos y expertas en género y seguridad ciudadanas.</li> <li>• Diseñar programas de investigación aplicada y difusión de hallazgos sobre género y seguridad en coordinación con instituciones de educación superior.</li> </ul>

### 3.5. Eticidad con perspectiva de género

La eticidad implica, además de la buena gobernanza, la promoción de comportamientos de respecto a los derechos humanos, inclusivos y no discriminatorios así como el control y la sanción de comportamientos sexistas por parte de las propias instituciones y funcionarios responsables de la seguridad. Se trata de una cuestión de coherencia básica entre los comportamientos internos en las instituciones y lo que se preconiza para el público en general desde un enfoque de seguridad integral y preventivo, en el marco de una concepción democrática de las instituciones de seguridad clásicas.

En ese marco, la eticidad no implica solo poner límite a las actitudes más graves de violación del Estado de Derecho, la ley y los derechos fundamentales, como pueda ser el ejercicio de violencia sexual, sino que implica un compromiso más activo con la ética, la inclusividad, la tolerancia y el respeto de la diferencia.

Así, serán contrarias a la ética y deberán rechazarse como formas de discriminación las llamadas “malas conductas” sexuales, que comprenden tanto las infracciones penales de violencia sexual (acoso sexual, violación y otras formas de agresión sexual), como los comportamientos sexuales que, si bien no pertenecen al derecho penal, son inapropiadas, no profesionales o perjudiciales para la confianza de la población en la policía como por ejemplo: el hecho de obtener favores sexuales de una persona a cambio de la supresión de una multa o arresto, un contacto físico inapropiado con personas sospechosas, un determinado comportamiento sexual durante el servicio: visionado de pornografía, actividad sexual o recurso al servicio de prostitutas o la realización de acciones innecesarias por razones personales o que impliquen una motivación sexual (por ejemplo, arresto innecesario de conductoras).

Proceso	
Eticidad con perspectiva de género.	
Objetivo	
Incorporar procedimientos y herramientas pertinentes para hacer realidad el derecho a la información, la transparencia y el combate a la corrupción por parte de actores públicos, privados y sociales que concurren en la planeación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de estrategias y acciones de prevención integral, a efecto de garantizar una buena y democrática gobernanza de las políticas de seguridad ciudadana, <i>incluido el respeto y promoción de los derechos humanos, los derechos de las mujeres, la igualdad de género y la no discriminación.</i>	
Requisitos de transversalización de género	Líneas de acción
a) Que se fomente una cultura de la legalidad y los derechos humanos coherente con el principio de igualdad de género y no discriminación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover la adopción de los instrumentos de derechos humanos de las mujeres incluido el Protocolo de la CEDAW.</li> </ul>

Requisitos de transversalización de género	Líneas de acción
<p>a) Que se fomente una cultura de la legalidad y los derechos humanos coherente con el principio de igualdad de género y no discriminación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difundir y formar a las instituciones de seguridad sobre el marco internacional y regional de derechos humanos de las mujeres, en especial la CEDAW y la Convención de Belem do Pará.</li> <li>• Elaborar códigos éticos de prevención de conductas sexistas y discriminatorias dirigidos a responsables políticos y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.</li> <li>• Establecer mecanismos de control y disciplinarios eficaces para evitar la indefensión de las personas objeto de conductas sexistas, homófobas y discriminatorias.</li> <li>• Impulsar un uso responsable de las redes sociales y tecnologías de la información para promover valores y actitudes de respeto de los derechos humanos.</li> </ul>
<p>b) Que se integre de manera responsable los derechos humanos de las mujeres en las agendas de seguridad ciudadana y prevención integral.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tomar en consideración la experiencia, puntos de vista y aportes de las mujeres en la definición e instrumentación de intervenciones focalizadas en la prevención.</li> <li>• Invitar a los partidos políticos a integrar la perspectiva de género en sus programas de seguridad ciudadana, basándose en argumentos técnicos y datos objetivos y acompañados de medidas que garanticen su implementación.</li> <li>• Asegurar la participación de expertas y expertos de género y representantes de la sociedad civil, en el abordaje de las desigualdades de género en las políticas de seguridad y prevención.</li> <li>• Establecer mecanismos de control interno y externo con perspectiva de género que regulen y garanticen el uso racional de la fuerza por parte de las instituciones policiales.</li> </ul>
<p>c) Que se establezcan mecanismos de rendición de cuentas sobre el impacto de género de la gestión de los recursos que se invierten en programas de prevención integral, así como de los resultados obtenidos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la creación de auditorías sociales para vigilar la asignación adecuada de recursos desde una perspectiva de equidad de género.</li> <li>• Comunicar información adecuada mediante plataformas accesibles sobre los resultados obtenidos desagregados por sexos.</li> <li>• Establecer un mecanismo adaptado a las necesidades de las mujeres para presentar quejas y denuncias respecto a deficiencias o actuaciones inadecuadas por parte de las autoridades.</li> </ul>
<p>d) Incluir en mayor medida el análisis del impacto de género y desigualdades sociales como evidencia científica para fundamentar y orientar las políticas y acciones de prevención integral de manera más eficaz.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Llevar a cabo evaluaciones de impacto de género y desigualdad de las leyes, políticas y proyectos de prevención integral.</li> <li>• Elaborar las leyes, políticas y proyectos de acuerdo con los resultados de las evaluaciones de impacto de género y de desigualdades sociales.</li> </ul>

### 3.6. Colaboración regional con perspectiva de género

La región latinoamericana cuenta con un marco común de cooperación en materia de igualdad de género fundamentado en la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de las Mujeres (CEDAW, 1979) y su Protocolo Facultativo, así como el sistema interamericano de derechos humanos, en especial, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belem do Pará de 1994. Los Estados latinoamericanos comparten también las obligaciones derivadas de la Resolución 1325 en materia de integración de la perspectiva de género en las políticas de seguridad.

Asimismo, organismos multilaterales y regionales de cooperación como es la OEA, el PNUD, la OPS, la UE, ONU-Hábitat y otras Agencias bilaterales de cooperación entre las que se incluyen la ACDI, USAID, la GTZ, la AECID, y la JICA, vienen impulsando la integración de la perspectiva de género en las políticas de cooperación y las políticas públicas, apoyando cada vez más su integración en aspectos relativos a la seguridad ciudadana y la prevención integral.

En este marco, el impulso de una mayor integración de la perspectiva de género en las políticas de seguridad con enfoque preventivo constituye un desafío compartido por gobiernos e instituciones regionales, aunque su nivel de desarrollo sea aún incipiente. La colaboración regional constituye, sin duda, una gran oportunidad para avanzar decididamente y de manera conjunta en el proceso de transversalización de género en los marcos comunes de cooperación en materia de seguridad con enfoque de prevención integral, tal como se propone en el modelo regional que sustenta esta Guía de transversalización de género.

Proceso	
Colaboración regional con perspectiva de género.	
Objetivo	
<i>Integrar la perspectiva de género</i> en el desarrollo de espacios y plataformas regionales de colaboración, intercambio e innovación en materia de prevención integral, dirigidos a la generación de transferencia y conocimientos, de prácticas efectivas de intervención y de mecanismos de monitoreo y evaluación, entre otros que aporten a la construcción de agendas compartidas para enfrentar la violencia y el delito.	
Requisitos de transversalización de género	Líneas de acción
a) Que los mecanismos de integración regional en materia de seguridad y prevención integren la perspectiva de igualdad de género.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear una unidad encargada de promover la integración de la perspectiva de género dentro del consejo regional en América Latina de prevención integral de la violencia y el delito que se propone crear en el modelo.</li> </ul>

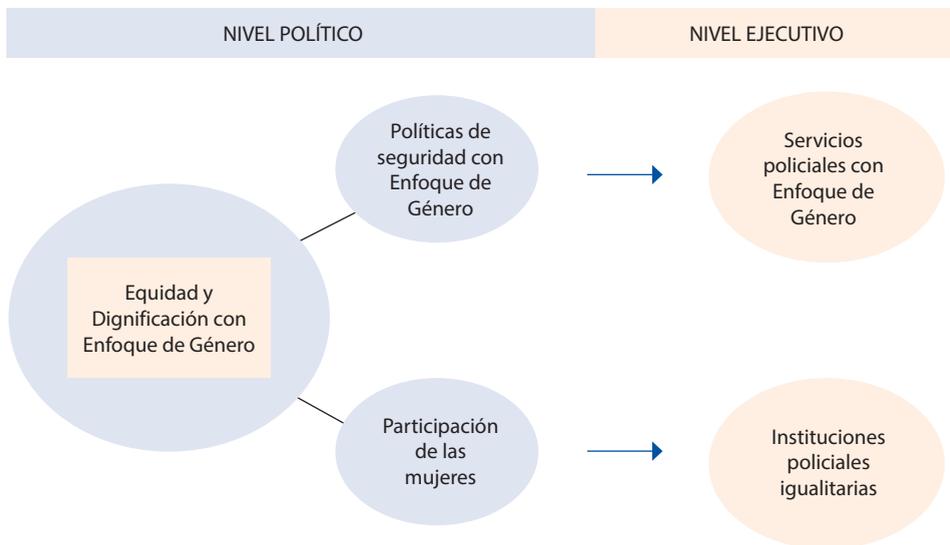
Requisitos de transversalización de género	Líneas de acción
<p>a) Que los mecanismos de integración regional en materia de seguridad y prevención integren la perspectiva de igualdad de género.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la participación de puntos focales de género entre los representantes de gobiernos e instituciones bilaterales y multilaterales invitadas a participar.</li> <li>• Promover la creación de una red de expertas y expertos en género al interior del consejo regional que asesore sobre la integración de la perspectiva de género en los documentos de seguimiento de los acuerdos adoptados: protocolos, manuales, lineamientos, etc.</li> <li>• Promover el análisis y la adaptación de marcos normativos, políticas, mecanismos y procedimientos de integración de género que tengan un impacto positivo sobre la prevención de la violencia y la criminalidad en la región.</li> <li>• Impulsar la participación de investigadores e investigadoras locales especializados en género y políticas de prevención la plataforma regional prevista en el modelo para impulsar un modelo de integración de género basado en evidencias.</li> <li>• Promover la inclusión de experiencias en temas de género en el programa de intercambio y movilidad para conocer in situ del funcionariado e integrantes de organizaciones de la sociedad civil.</li> <li>• Promover el desarrollo de un programa de formación de formadoras/es en género y el intercambio de formadores y programas de capacitación en género y prevención aprovechando las tecnologías de la comunicación.</li> <li>• Establecer plataformas multidisciplinares de análisis del impacto de género de las nuevas amenazas para la seguridad ciudadana y las mejores formas de abordarlas desde la prevención.</li> <li>• Impulsar la cooperación en el abordaje de temas de género y seguridad con dimensión transnacional: tráfico de drogas, tráfico de mujeres y explotación sexual, mujeres desplazadas y migrantes, etc.</li> </ul>
<p>b) Identificar y difundir prácticas de integración de género efectivas basadas en evidencia que puedan adaptarse a contextos locales diferenciados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construir y compartir conocimiento sobre transversalización de género en seguridad y prevención entre los diferentes países de la región y agencias y organismos internacionales.</li> <li>• Promover encuestas regionales desagregadas por sexo sobre percepción de seguridad, victimización y prevención, para diagnosticar teniendo en cuenta el impacto de género de los fenómenos de violencia y delincuencia y sus diversas manifestaciones.</li> <li>• Conformar un consejo consultivo que integre personas expertas y especialistas en género u seguridad para que aporten esta perspectiva en el análisis, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de seguridad ciudadana.</li> </ul>



## 4. Guía para la integración de la perspectiva de género en las instituciones policiales

El capítulo que desarrollamos a continuación, centrado en cómo integrar la perspectiva de género en las instituciones policiales de los Estados de América Latina y El Caribe, es el capítulo más operativo de los que incluimos en esta Guía, e implica la puesta en práctica de dos de las principales estrategias del proceso relativo a Equidad y Dignificación con Perspectiva de Género en que se estructura el modelo<sup>49</sup>: el impulso de la participación activa de las mujeres en las políticas integrales de seguridad y la definición de políticas de prevención con perspectiva de género o, dicho de otro modo, capaces de atender de manera eficaz las necesidades de seguridad de las mujeres de manera equitativa.

### Resultados de la aplicación del proceso de transversalización de género del modelo de seguridad y prevención en la institución policial



49. Ver EUROsociAL. Área temática de Seguridad Ciudadana. Modelo Regional de Política Integral para la Prevención de la Violencia y el Delito. Cartagena de Indias, abril 2015, pg. 29.

Como explicábamos en la introducción, la selección de las instituciones policiales como ámbito en el que ofrecer pautas para poner en práctica el modelo se explica por su centralidad en un modelo integral de seguridad de carácter preventivo. Es la principal institución de ejecución de la política de seguridad, que comparten todos los países de América Latina, en la que queda mucho trabajo por hacer para avanzar en la integración de la perspectiva de género y que puede servir de revulsivo para movilizar otros ámbitos de la política e instituciones de seguridad en relación a la transversalización de la perspectiva de igualdad de género.

Después de haber abordado aspectos ligados a la formulación de políticas de seguridad con perspectiva de género, estableciendo líneas de actuación para todos sus procesos en el capítulo anterior, es momento de aterrizar orientaciones para llevar a la práctica la integración de género de manera específica en las instituciones policiales, a lo que dedicamos este capítulo, después de hacer una breve referencia a la situación de género en las instituciones de seguridad en América Latina y la ilustración de la propuesta con algunas buenas prácticas que hemos podido identificar en Nicaragua, Uruguay, Argentina y Chile, sin desmerecer otros esfuerzos existentes.

## **4.1. Panorama regional**

### **4.1.1. El reto de la participación de las mujeres en las instituciones de seguridad de América Latina**

La democratización de las fuerzas armadas trajo consigo reformas en las policías de América Latina fusionándolas en muchos casos y cambiando su naturaleza militar por instituciones civiles, sometidas a controles y organización de carácter civil. En este contexto es que se produce la incorporación de las mujeres a las fuerzas de seguridad pública, en primer lugar, a través de cuerpos específicos de mujeres separados, cuerpos auxiliares femeninos, dedicados a tareas de apoyo y contacto directo con la sociedad, lo que respondía a la atribución de roles de género considerados femeninos, de conciliación, protección y cuidado. Esta forma de participación determinará, sin duda, el modo de entender la participación de las mujeres en las fuerzas de seguridad, relegándolas a un segundo plano y partiendo de una presunción de desigualdad en el tipo de tareas y funciones que mujeres y hombres vendrán llamados a desempeñar en los distintos cuerpos policiales de la región. Es de manera bastante reciente que la policía comienza a integrar el principio de igualdad para todos los ámbitos y funciones, y ello comprendido de manera limitada a una interpretación de la igualdad como igualdad formal (es decir, ausencia de prohibición para participar), todavía muy lejos de la igualdad real y efectiva.

### **Las primeras funciones de las mujeres policía: roles de género y subalternos en escalafones separados**

En Argentina se creó el Escalafón Femenino del Agrupamiento de Apoyo para incorporar a las mujeres en la policía Federal en 1978 que fue eliminado en 2001 por exigencias constitucionales. En Chile en 1962 se abrió el primer curso de Brigadieres, creado para abordar los temas de abandono infantil y otros temas asociados a la familia y en 1974 se instituyó el Escalafón Femenino. A pesar de la formación profesional a la que lograron acceder tempranamente las mujeres en las instituciones policiales, fueron inicialmente asignadas a las funciones de apoyo. En Bolivia se creó la Brigada Femenina de la Policía Nacional como unidad operativa de carácter preventivo y auxiliar en 1973, para encargarse de los casos de menores, policía escolar, colaboración con el tránsito y casos de narcotráfico y delincuencia juvenil. En Uruguay en 1931 se creó el Escalafón Femenino y se incorporaron mujeres como personal subalterno. En Perú en 1995 admitió mujeres para facilitar la investigación de casos en los que contar con una mujer podría facilitar la obtención de información o en los que se requería el contacto directo con otras mujeres como en los interrogatorios<sup>1</sup>.

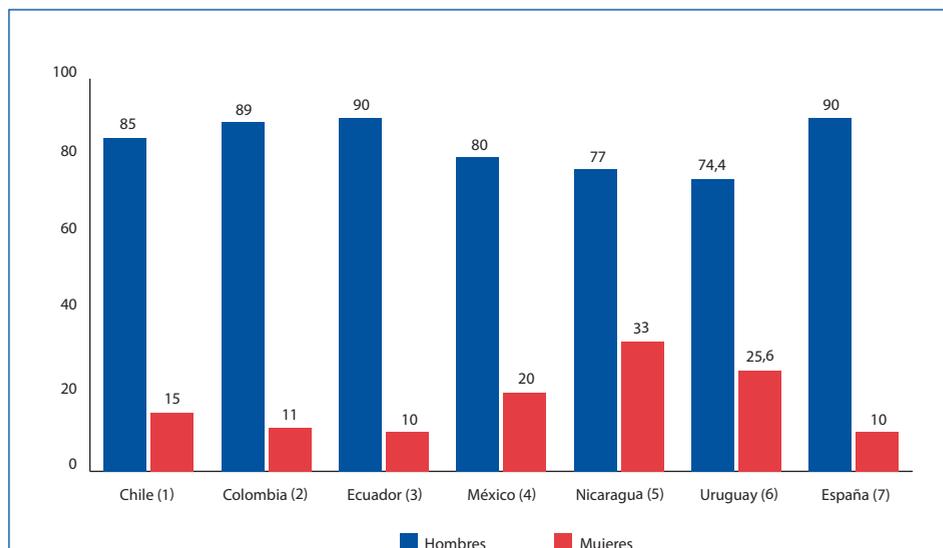
Además, aunque hay antecedentes anteriores, las reformas legales que han permitido el acceso de las mujeres a la policía, para todos sus cuerpos y niveles, es muy reciente, habiéndose producido en la mayor parte de los casos en las últimas dos décadas. Por ejemplo, El Salvador admitió mujeres en la Academia Nacional de Seguridad Pública en 1993. Desde entonces fomenta la participación activa de la mujer en la carrera policial a través de campañas informativas. En Honduras las primeras mujeres oficiales se formaron en la Escuela Chilena en 1978, pero habrá que esperar hasta 2001 para que fueran admitidas a la suboficialidad. En Guatemala, la Academia de la Policía Nacional Civil abrió en 1997 las puertas para ofrecer la carrera policial a hombres y mujeres, aunque la mujer participa en las fuerzas policiales desde décadas atrás. En Paraguay las mujeres pueden ingresar en la Escuela de Suboficiales desde el año 1990 y a la de oficiales desde 1992<sup>50</sup>.

En la actualidad y reconociendo avances indudables en la progresiva incorporación de las mujeres a las fuerzas de seguridad de los Estados de América Latina y El Caribe, la composición de las fuerzas policiales sigue mostrando notables desigualdades de género, y ello aunque formalmente el acceso a las escuelas de formación está legalmente abierto para mujeres y hombres en igualdad para todos los cuerpos, escalas y especialidades.

---

50. Op. Cit.

## Porcentaje de mujeres en instituciones policiales de países seleccionados



Fuente: elaboración propia en base a las siguientes fuentes:

(1)(2)(3) El porcentaje de Chile se refiere a los Carabineros., Colombia a la Policía Nacional y Ecuador a la Policía Nacional. Datos de 2015 obtenidos del 3er encuentro internacional de mujeres policías: <http://www.policiaecuador.gob.ec/la-presencia-policial-de-la-mujer-en-colombia-avanza-con-impulso-al-cambio-hacia-la-igualdad/> (Febrero 2015) <https://www.youtube.com/watch?v=atzo3DsGQkE> (Febrero 2015).

(4) El porcentaje se refiere a la Policía Federal. datos de febrero de 2014: INEGI y Secretaría de Seguridad Pública <http://www.elfinanciero.com.mx/archivo/especial-mujeres-en-la-policia-federal.html>

(5) El porcentaje se refiere a la Policía Nacional. Datos de 2013. Asamblea Nacional de Nicaragua. Datos Estadísticos sobre Igualdad y Equidad de Género en Nicaragua, 2013.

(6) El porcentaje se refiere a la Policía Nacional. Datos de 2008. Fuente: RESDAL.

(7) El porcentaje se refiere a la Policía Nacional y Guardia Civil tomadas conjuntamente. Fuente: ambas instituciones.

Aunque con diferencias destacables por países, las mujeres siguen constituyendo una minoría en la mayor parte de los países de América Latina y El Caribe. En España constituyen hoy día tan solo el 10% del total. Además, se concentran en determinados cuerpos y funciones y llegan con mayor dificultad a los niveles más altos de la escala jerárquica, por mucho que algunas mujeres hayan conseguido llegar a altos grados e incluso a la jefatura de la policía como ha sido el caso de Guatemala, Honduras y Nicaragua. En Chile las mujeres ha alcanzado el grado de General y en Uruguay una mujer es directora de la Escuela Nacional de la Policía.

Sin embargo, una constante de preocupación en los *Encuentros de Mujeres Policía de Alto Rango de Centroamérica y El Caribe* que se han venido celebrando anualmente desde 1998, ha sido el de la identificación de las barreras para el ingreso, la

permanencia y el ascenso de las mujeres, así como una mayor participación de mujeres en los altos mandos policiales. Además de las necesidades de adaptación de infraestructuras, protocolos y procedimientos a las circunstancias de vida de las mujeres, qué duda cabe que la cultura institucional dificulta tanto la incorporación como la permanencia y el progreso de las mujeres en las instituciones policiales. Circunstancias tales como el embarazo y el cuidado de hijos han obstaculizado el acceso de mujeres a formación y ascensos. La consideración de las mujeres como menos válidas que los hombres para ejercer funciones policiales o la dificultad de aceptar el mando femenino constituyen aspectos que junto con el acoso sexual generan un ambiente que contribuye a expulsar a las mujeres de la institución.

### Testimonios de mujeres policías sobre el mando femenino

“Nosotras teníamos que obedecer a todos los que eran superiores en jerarquía, desde el día que ingresamos, pero cuando nosotras llegamos al nivel de mando, solo querían que mandemos a mujeres y no a los varones”. (Entrevista realizada a una Oficial de Policía Nacional de Bolivia).

“Hace tres años que hemos comenzado a comandar unidades (...). He podido experimentar de cerca que los varones no están preparados para que una mujer mucho más joven que ellos los lidere. Un suboficial que ya tiene 20 años de servicio ve bien que le dé órdenes un oficial varón, en cambio que lo haga una oficial mujer les cuesta trabajo asimilarlo. Entonces hay que exigirse mucho, mucho más que los varones para poder tener mando sobre ellos (...). Te ven mujer y joven y dicen ¿y esta? ¿Por qué me tiene que estar mandando?. El hecho de que sea mujer, joven y estés comandando plantea ese problema” (Entrevista realizada a una Oficial de la Policía Nacional de Perú”).

Fuente: Marcela Donadio y Cecilia Mazzotta. *La mujer en las instituciones armadas y policiales. Resolución 1325 y operaciones de paz en América Latina*. RESDAL, Buenos Aires, 2009, p. 97.

Por ello, la desigualdad de género en la composición y estructura de las fuerzas policiales plantea retos institucionales que van más allá de las reformas legislativas que han permitido el acceso de las mujeres a los diferentes cuerpos y escalas, sin discriminación formal. Comprender la diferencia entre igualdad formal e igualdad material o de hecho es clave en este sentido, ya que una verdadera integración de las mujeres en las instituciones pasará por la adopción de acciones afirmativas específicas dirigidas a remover los obstáculos que la impiden, tal como ha interpretado el Comité de la CEDAW (Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en Contra de las Mujeres) en su Recomendación General nº 25 de 1999<sup>51</sup>.

51. [http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Spanish\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf)

Quienes toman las decisiones políticas y técnicas deben tomar conciencia de la desigualdad de hecho y contar con las herramientas y formación adecuadas para entender cómo y por qué se producen las desigualdades de género y cuáles son sus consecuencias sobre las mujeres, el personal en general y la propia institución, así como para identificar las medidas adecuadas para combatir la desigualdad. Se requiere una comprensión de la importancia del tema y la voluntad política de promover la igualdad de género que se refleje en la inversión en medios e instrumentos de intervención adecuados.

Las desigualdades de género deben comprenderse desde una perspectiva histórica, porque las representaciones y estereotipos sobre lo que una mujer y un hombre pueden y deben hacer, cuáles son sus cualidades y funciones que pueden desempeñar y cómo deben comportarse, se han construido históricamente, y las instituciones, incluidas las policías, tienen memoria histórica. Ello implica que, para cambiar la desigualdad en la participación de las mujeres en las instituciones policiales necesitamos tomar conciencia de cuándo, cómo y para qué se integran, cuáles son los roles que la institución les asigna y qué estereotipos, violencias y discriminaciones de género pueden estar dificultando los avances hacia una mayor igualdad. La consideración de la cultura organizacional de género es clave, ya que los estereotipos de género se reflejan y perduran en las instituciones, condicionando la forma de participación de las mujeres y su relación con la institución policial. No son las mujeres las que tienen que cambiar y adaptarse. También tienen que hacerlo los hombres y, con ellas y ellos, la institución policial misma.

#### **4.1.2. Avances y experiencias en la transversalización de la igualdad de género en la policía**

Además del proceso de incorporación progresiva de las mujeres a las instituciones policiales de América Latina y El Caribe, se han dado avances en la integración de una perspectiva de género en las policías e instituciones de seguridad que se reflejan, entre otros, en iniciativas legislativas, planes de igualdad, creación de instituciones específicas, adaptación de infraestructura de cooperación regional, legislación y normativa y creación de instituciones específicas, adaptaciones de infraestructuras, uniformes, equipamientos y servicios, prohibición de discriminación por embarazo, lactancia y maternidad, guías para un lenguaje inclusivo, medidas para la prevención y sanción del acoso sexual y mejoras en la respuesta policial frente a casos de violencia de género.

##### **Iniciativas legislativas y planes de igualdad**

Los cambios constitucionales incorporando policías civiles y el principio constitucional de igualdad han influido en que se avance en la integración de la perspectiva de igualdad de género en las instituciones policiales latinoamericanas. La aprobación de leyes y planes de igualdad en muchos países de América Latina en la última década también ha influido positivamente en ello, en la medida en que los mandatos

establecidos han ido incluyendo el concepto de transversalización de género en todos los ámbitos e instituciones públicas, incluyendo los Ministerios de Interior/Seguridad y los cuerpos y fuerzas de seguridad de los Estados.

Las primeras reformas normativas que tuvieron lugar sobre participación de las mujeres fueron encaminadas a permitir progresivamente su incorporación a los distintos cuerpos, escalas y especialidades. Brasil y Uruguay fueron dos países que utilizaron normas con rango de ley para facilitar estas primeras reformas<sup>52</sup>.

En la actualidad la mayor parte de los marcos regulatorios de la participación de las mujeres tienen su fundamento en leyes de igualdad y leyes de lucha contra la violencia intrafamiliar o de género y sus subsiguientes planes de implementación impulsados por los mecanismos de igualdad de los países.

### **México: impulso de un cambio cultural proigualdad para todas las Administraciones Públicas**

El Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (Proigualdad) elaborado por el INMUJERES, establecen unas líneas de acción que deben ser incorporadas, de manera obligada, en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, lo que incluye también a la Policía Federal. De acuerdo con el Programa, en México los retos de la transversalidad de género son: lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres; eliminar la violencia contra las mujeres, y hacer un cambio cultural donde las personas se reconozcan y respeten, donde mujeres y hombres se vean, se traten y se conciben como pares; y donde prevalezca una cultura de derechos humanos, igualdad y no discriminación que permita la construcción de una sociedad inclusiva con una ciudadanía participativa.

Al incorporar la perspectiva de género como estrategia transversal, el PND apremia a la Administración Pública Federal a reconocer la discriminación que existe hacia las mujeres y a identificar brechas de desigualdad con miras a definir e instrumentar acciones específicas que eliminen estas brechas, garanticen la igualdad y lleven a cabo, de ser necesario, acciones afirmativas a favor de las mujeres.

La normativa ministerial y las leyes y reglamentos policiales también han sufrido reformas para adaptarse a los mandatos internacionales y nacionales de no discriminación e igualdad de género así como a la estrategia de transversalización de género compartida por todos los países de la región y que resulta aplicable a todas las Administraciones Públicas, incluidos Ministerios de Seguridad e instituciones policiales dependientes. Ejemplo de ello ha sido el proceso de reforma normativa llevado a

52. Decreto de 1955 del Estado de Sao Pablo por el que se crea el Corpo de Policiamento Especial Femenino y la Ley 13.835 de 1970 que regula la creación de la Policía Femenina.

cabo en Argentina en 2013 y que, por su interés y actualidad, lo hemos recogido en un cuadro separado al final de este epígrafe.

### **Creación de instituciones específicas**

Para impulsar, implementar y monitorear la incorporación de las mujeres y la integración de la perspectiva de género en las instituciones policiales se han venido creando en las última década, distintas instituciones y unidades responsables que, si bien en principio nacían con un mandato poco claro y recursos bastante limitados, en algunos países han ido ganando en peso y reconocimiento en las instituciones de seguridad.

En el caso de *Chile*, el *Comité de Integración de Mujeres del Ministerio de Defensa* trabajó en 2008 para homologar y fortalecer las regulaciones internas de las fuerzas armadas y de seguridad pública, tanto respecto al acoso sexual, como en relación a la protección de la maternidad y la violencia intrafamiliar. En la actualidad se trata de la Mesa Ministerial de Género liderada por el del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, quien se ocupa de la integración de la perspectiva de género.

En *Guatemala*, la Policía Nacional creó la *Oficina de Equidad de Género* en 2002, con el objeto de promover la igualdad de oportunidades en la formación policial, implementar estrategias institucionales de equidad de género y promover la participación de la mujer en la institución, entre otras. En la actualidad Guatemala cuenta con un *Departamento de Equidad de Género* dependiente de la Subdirección General de Prevención del Delito dentro de la Policía Nacional.

En *Honduras* en junio de 2002 la Secretaría de Seguridad y el Instituto de la Mujer firmaron un convenio orientado hacia la institucionalización de la equidad de género y prevención de la violencia intrafamiliar, a fin de incorporarlo en los planes de estudio de los centros de formación policial y en las relaciones cotidianas de trabajo. Como resultado, la Secretaría de Seguridad creó en 2003 la Unidad de Género de la Policía Nacional Civil. En la actualidad, sigue existiendo una *Unidad de Género* en la Policía Nacional.

En Perú se estableció en 2008 un *Observatorio de Igualdad de Oportunidades de la Policía y el Ministerio del Interior* para atender las cuestiones de regulación de la convivencia entre hombres y mujeres durante la formación y el desempeño profesional.

A partir de la adopción de la Ley de Igualdad y el Primer Plan de Igualdad de Derechos y Oportunidades para hombres y mujeres en el año 2007, se creó la *División de Políticas de Género*, dependiente del Director General de Secretaría, en el Ministerio del Interior que establece los lineamientos relativos a la aplicación del Plan de Igualdad para el Ministerio del Interior. Además, existen una serie de comisiones específicas para velar por la integración de la perspectiva de género en ámbitos específicos de la política de seguridad como son: la *Comisión de Género del Instituto Nacional de Rehabilitación* en

Uruguay, *la Comisión Especializada de Género en la Dirección Nacional de Sanidad Policial*. En el ámbito de la respuesta policial frente a la violencia de género la División de Políticas de Género se coordina con la Dirección de la Oficina Nacional de Violencia Doméstica y de Género para coordinar y apoyar la implementación del modelo de respuesta policial en violencia doméstica y de género en el ámbito nacional, además de otras competencias. Finalmente, en el nivel operativo, existen distribuidas en el territorio nacional 45 Unidades Especializadas en Violencia Doméstica y de Género.

### **Iniciativas de cooperación regional**

Por ejemplo, ha habido iniciativas de cooperación regional tales como el Encuentro de Mujeres Policías de Centroamérica y El Caribe que se ha venido reuniendo periódicamente desde 1998 con el fin de “contribuir al fortalecimiento del proceso regional de modernización y desarrollo que impulsan las instituciones policiales de Centroamérica y El Caribe para la incorporación de la perspectiva de género, en el ámbito interno y en la prestación de servicios”. A partir del intercambio de experiencias y debate, hombres y mujeres delegados de las jefaturas de las fuerzas policiales de diversos países se congregan para proponerle a la Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica, México y el Caribe propuestas relacionadas con la participación, capacitación y formación de las mujeres en el ámbito policial. Algunos de los temas de preocupación en las agendas de los Encuentros han destacado los obstáculos al ingreso y desarrollo de la carrera profesional de las mujeres, las necesidades de formación, el acceso a altos cargos, las medidas de prevención frente al acoso sexual, entre otros.

La Cooperación Internacional ha apoyado importantes iniciativas que ha dado lugar a cambios institucionales como la propia creación de espacios de encuentros regionales de mujeres policías o incluso la creación de la unidad de género en la policía hondureña, apoyados por la Cooperación Técnica Alemana, en el marco del Programa: Enfoque de Género en la Modernización de las Instituciones Policiales y en la Seguridad Ciudadana, cuyo objetivo consistía en disminuir los sesgos de género dentro de las instituciones policiales de Centroamérica y El Caribe y dar respuesta a las necesidades de seguridad ciudadana de la población. Proyecto regional iniciado en 2000.

También en el ámbito del MERCOSUR se han llevado a cabo reuniones especializadas de mujeres con distintas mesas de trabajo que, por ejemplo, en 2009 abordó el tema de la incorporación de las mujeres a las Fuerza Públicas.

### **Reformas para la integración de las mujeres**

Cuando las mujeres latinoamericanas comenzaron a incorporarse a las instituciones policiales, estas no estaban preparadas para integrarlas, ya que estaban concebidas como instituciones exclusivamente masculinas y, por tanto, adaptadas a sus características y necesidades, no a las de una institución mixta.

### **El desafío de adaptar las instituciones policiales a las primeras promociones de mujeres**

“Había cambios constantes. No sabían si cortarnos el pelo o no, si dejar que usáramos falda o no, porque las suboficiales usaban falda. Los varones oficiales usaban pantalones, entonces si hay mujeres oficiales ¿qué uniforme les ponemos?... Era todo un tema, que un día te dan un uniforme, mañana te dan otro pantalón, pasado te dan otro... Eso era estando en la Escuela”.

(Entrevista realizada a una oficial de primera promoción mixta de la Policía Nacional del Perú).

Fuente: Marcela Donadio y Cecilia Mazzotta. Op. Cit. p. 99.

Más allá de la eliminación de cupos de vacantes de ingresos para mujeres se necesitaba acometer reformas integrales que incluyeran la adaptación de infraestructuras, servicios médicos y sanitarios, dieta alimenticia, uniformes, equipamientos, métodos de entrenamiento, etc. de manera que no se produjeran discriminaciones de hecho para la incorporación e integración de las mujeres en academias y cuerpos policiales. Se crearon pabellones y servicios sanitarios separados en las academias, se adaptaron los uniformes y los servicios, incluso podemos destacar el proyecto que la Policía Federal de México está llevando a cabo para introducir uniformes adaptados a policías embarazadas y lactarios en las dependencias policiales.

Sin embargo, este proceso sigue siendo incompleto. Por ejemplo, aún queda pendiente la adaptación de academias y unidades operativas para evitar que el número de habitaciones disponibles no suponga, de hecho, un límite al ingreso de las mujeres. El problema de la adaptación de infraestructuras afecta además, especialmente, a las comisarías y unidades que se encuentran más alejadas de las ciudades.

Si en relación a los uniformes e infraestructuras parece haberse avanzado bastante, aun resulta complicado en la práctica simultanear la formación policial o el desarrollo de la carrera policial con el embarazo y la maternidad, que en muchos casos implican la pérdida de oportunidad de acceso o continuación en la carrera policial de las mujeres, tanto por actuaciones que suponen discriminaciones directas (por ejemplo expulsión de la academia por embarazo), como por actuaciones que implican discriminaciones indirectas (pérdidas de oportunidades de ascenso a causa del embarazo, la lactancia o el cuidado de hijos). Así, por ejemplo, la reducción de horarios y cambio de funciones que las instituciones policiales prevén durante el embarazo pueden tener consecuencias negativas en el desarrollo profesional de las mujeres policías. De ahí la importancia de establecer medidas de prohibición de discriminación por embarazo, lactancia o maternidad, pero también acciones positivas que apoyen a las mujeres embarazadas y permitan la conciliación de la vida laboral y familiar, lo que sigue siendo muy excepcional en las instituciones policiales.

Un ejemplo es el de las “Salas Cuna”, guardería subvencionada para el personal de Carabineros de Chile.

### **Embarazo y formación y carrera policial**

Muchas academias de policía no permitían que las mujeres pudieran estar embarazadas durante el periodo de formación. Esta exclusión se ha ido prohibiendo en la medida en que se ha reconocido su colisión con los principios constitucionales de igualdad y no discriminación en contra de las mujeres. Así, por ejemplo en Perú las cadetes o alumnas que quedaban embarazadas durante el proceso de formación eran sancionadas con la expulsión de la Escuela. En este caso, el Tribunal Constitucional ante la denuncia de una cadete falló a su favor, obligando a las autoridades a modificar la regulación interna que avalaba ese tipo de medidas.

Más recientemente, en Argentina se han adoptado varias Resoluciones en 2011 encaminadas a prohibir acciones que impidan el ingreso y permanencia en Institutos de Formación y Reclutamiento a personas con hijos/as o dependientes y mujeres embarazadas y lactantes, así como a prohibir acciones que limiten el ascenso o la realización de cursos de ascenso para mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.

Fuente: Natalia Federman y Victoria Meza (coords.) *Género y Seguridad Ciudadana: en busca de la igualdad*. Ministerio de Seguridad de la Nación, Buenos Aires, 2012 y REDSAL

Otro aspecto importante que puede tener una repercusión positiva sobre las representaciones policiales es la utilización de un lenguaje no sexista e inclusivo de la diversidad de género. Para ello, algunas instituciones policiales (por ejemplo en Honduras, México, Uruguay) han elaborado pautas y guías para la utilización de un lenguaje más amigable con la integración de mujeres en la policía. Por su parte, en el año 2009, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil Española, cambió la denominación oficial de las categorías y plazas de las integrantes de la Policía Nacional para adecuar dichos términos al género de las personas referidas. A partir de entonces, los carnés profesionales y la documentación administrativa de las funcionarias policiales reflejan los femeninos de sus categorías: comisaria principal, comisaria, inspectora jefa, inspectora, subinspectora, oficial y policía.

### **Medidas para prevenir y sancionar el acoso sexual**

Al igual que en las fuerzas armadas, las situaciones de acoso y abuso sexual, así como de acoso laboral, constituyen un grave problema común a todas las instituciones policiales que afecta a hombres y mujeres, pero donde las mujeres son la gran mayoría. El acoso sexual implica uno de los obstáculos más importantes para la completa integración de las mujeres en las instituciones policiales y que comporta, además de un delito contra la dignidad de las personas, una forma clara de discriminación en contra de las mujeres de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La respuesta institucional para atender el problema ha sido la adopción de regímenes disciplinarios que precisan las faltas y delitos, los procedimientos administrativos y las sanciones que deben aplicarse a los culpables de tales comportamientos. En la práctica, los procedimientos pueden ser largos y burocráticos y encontrarse con muchas dificultades, especialmente cuando los denunciados son altos cargos. A pesar de la existencia de canales para la denuncia y mecanismos sancionadores, muchos casos de acoso sexual no se denuncian por dificultades de prueba, miedo a las represalias y falta de apoyo para las mujeres afectadas. En algunas instituciones policiales ni siquiera hay registro de denuncias. Se trata, por tanto, de una violación de los derechos de las mujeres ampliamente silenciada a pesar de su gravedad y trascendencia.

Además de la mejora de los protocolos y procedimientos, es necesario garantizar la independencia y preparación del organismo en el que se sustancien las denuncias y, en su caso, contar con el asesoramiento de los organismos de igualdad, establecer medidas de protección frente a represalias y garantizar un proceso adecuado que permita la sanción de los responsables y la efectiva reparación de las víctimas. La sensibilización sobre la importancia y gravedad del problema y la capacitación a las mujeres para que denuncien los casos constituyen iniciativas que pueden contribuir a enfrentar el problema. Así se hace en la Policía Nacional Civil de Honduras, donde se capacita y empodera a las mujeres para que denuncien los casos, se cuenta con un manual para ello y pueden sustanciarse las denuncias en la Unidad de Género, en la Dirección Especial de Carrera Policial, en la Inspectoría Nacional o al Jefe inmediato.

### **Medidas para mejorar la respuesta policial frente a la violencia de género**

La creciente preocupación por dar una respuesta adecuada y eficaz frente a la violencia de género como fenómeno pandémico en toda la región ha llevado a sea éste uno de los aspectos más relevantes de la agenda de la reforma policial y de seguridad desde una perspectiva de igualdad de género en la última década. La lucha contra la violencia de género, especialmente la que se produce en el ámbito de la pareja, forma parte de todas las políticas de seguridad de la región y se incluye en los planes de acción de las instituciones policiales y de seguridad. El feminicidio, la violencia sexual, la explotación sexual y la trata de personas con fines de explotación, como otras expresiones de la violencia contra las mujeres también están formando parte de la agenda de género y seguridad, aunque las medidas dirigidas a combatir estos delitos no parecen ser adecuadas ni suficientes, lo que sigue planteando retos de primera magnitud en la integración de una perspectiva de igualdad de género en seguridad y prevención.

Las medidas que se han llevado a cabo han ido encaminadas a generar un sistema adaptado y especializado en la atención y protección de las víctimas de violencia de género, a través de unidades o comisarías y funcionarios/as especializados en muchos casos mujeres (ver buenas prácticas al final del epígrafe 4.2.6) y protocolos específicos para la recepción de denuncias, adopción de medidas de prevención y protección e investigación policial que tengan en cuenta los derechos de las mujeres y eviten la doble victimización.

También se han establecido protocolos de gestión de la información sobre la violencia doméstica y de género (Uruguay) y de coordinación con el Ministerio Público (Panamá).

La visibilidad otorgada en los últimos años a la gravedad de la violencia de género ha llevado a eclipsar la atención a otros delitos que también pueden estar afectando a las mujeres o pueden serlo de manera diferente que a los hombres, como pueden ser el incumplimiento de las pensiones alimenticias, los delitos contra la propiedad, la extorsión, el secuestro, la tortura, la expropiación o la discriminación laboral. Por otro lado, se ha prestado poca atención a los sistemas de información para que desagreguen los datos y permitan llevar a cabo un análisis de género de los delitos.

La elaboración de planes de acción positiva para promover la integración de las mujeres y la igualdad de género y evitar el acoso y la violencia contra las mujeres al interior de las propias instituciones policiales han tenido menor consideración por parte de las políticas policiales. Tampoco han sido tan decididas las medidas encaminadas a evitar los abusos policiales contra las mujeres, especialmente las que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad como pueden ser las migrantes, trabajadoras sexuales o las pertenecientes a minorías étnicas.

Además de los importantes retos pendientes para mejora de la atención y respuesta policial frente a las más graves y extendidas formas de violencia de género, las instituciones policiales tienen la oportunidad de incluir la perspectiva de género de una manera más amplia y sistemática, tanto en la atención de los diversos problemas de seguridad que afectan a las mujeres, como a la propia actuación de la policía ante la diversidad de género, como en el interior de las propias instituciones en relación con la participación de las mujeres y las eventuales situaciones de desigualdad y discriminación que pueden estarles afectando.

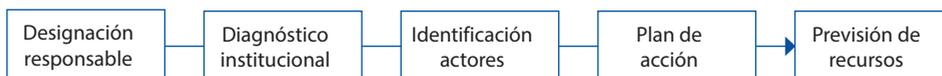
## **4.2. Propuesta operativa: ¿cómo integrar la perspectiva de género en la policía?**

La propuesta operativa se centra en responder, trazando el procedimiento a seguir en cada paso, a la siguiente pregunta que pueda plantearse la funcionaria o funcionario de seguridad responsable: ¿cómo integrar la perspectiva de género en la policía?

Esta pregunta implica las dos estrategias fundamentales mencionadas: promover la participación de las mujeres y la igualdad de género en la policía (perspectiva interna) y asegurar una mejor atención de los problemas de seguridad que afectan específicamente a las mujeres (perspectiva de servicio) siendo los pasos que estructuran el procedimiento, los siguientes<sup>53</sup>:

---

53. En aras a la homogeneización de todas las Guías operativas del Modelo Regional de Seguridad y Prevención Integral se han utilizado los mismos pasos en la operativización que los aplicados en las Guías para la institucionalización y para la focalización.



Así, el nombramiento o designación de la instancia y funcionario responsable sería el primer paso para promover el proceso de transversalización de la perspectiva de género en la policía, el diagnóstico de género de la institución constituiría el paso siguiente, la identificación de actores implicados en el proceso el tercer paso antes de elaborar el plan de acción y la previsión de recursos (cuarto y quinto paso).

#### 4.2.1. Nombramiento o designación de instancia y funcionario/a responsable

Ministerio del Interior/Seguridad/Presidencia: el área de género del Ministerio responsable de la institución policial.

El/la funcionario/a responsable de la transversalización de género deberá poseer formación sobre procesos de cambio organizacional y transversalización de género en el ámbito de la seguridad.

**Retos:** Si la responsabilidad no está claramente establecida será necesario atribuirla a través del instrumento normativo correspondiente. En la práctica ocurre a menudo que la asignación de la responsabilidad de género se atribuye a “enlaces” o “puntos focales” que ya son responsables de otros temas, lo que supone una sobrecarga de trabajo, que dificulta la asunción del liderazgo del proceso. También a veces las unidades de género no cuentan con el grado jerárquico y los recursos humanos y financieros necesarios para llevar a cabo su tarea de forma efectiva. Los perfiles adecuados a esta función requieren de una alta cualificación, pues han de reunir formación en seguridad y prevención además de en igualdad de género y procesos de cambio intraorganizacionales.

#### Ejemplos

La División de Políticas de Género se crea por el art. 137 de la Ley nº18.362 de 6 de octubre de 2008 en dependencia jerárquica del Director General de Secretaría del Ministerio del Interior de Uruguay, con las siguientes competencias: Aportar al diseño, elaboración, evaluación y monitoreo de políticas institucionales que integren la perspectiva de género; y asesorar, asistir y acompañar a las Direcciones y a las Áreas Ejecutivas para su efectiva incorporación en las principales líneas programáticas del organismo, siendo sus líneas programáticas las siguientes:

- I. Incorporar la violencia doméstica y de género como un tema ineludible de las políticas de seguridad ciudadana.
- II. Contribuir a integrar la perspectiva de género a las estrategias y programas para la convivencia y la seguridad ciudadana.

- III. Aportar indicadores de género a los sistemas de información de forma de integrar esta mirada al análisis estadístico de la información sobre violencia y criminalidad.
- IV. Contribuir a la elaboración de planes, programas y acciones que permitan mejorar las condiciones de reclusión y los procesos de rehabilitación de las mujeres privadas de libertad.
- V. Diseñar y promover programas y proyectos tendientes a incorporar la perspectiva de género y derechos a los procesos de rehabilitación de la población carcelaria.
- VI. Sensibilizar y capacitar a los y las policías del sistema carcelario en temas de derechos, género y violencia doméstica.
- VII. Asegurar la igualdad de oportunidades y trato en los ingresos, formación y carrera funcional.
- VIII. Promover la corresponsabilidad en el cuidado de los/las hijos/as y contribuir al diseño de políticas que aseguren servicios de guarderías acordes a la realidad laboral de la policía.
- IX. Integrar en las políticas de salud y de asistencia y seguridad social la perspectiva de género.
- X. Contribuir a la reglamentación de la Ley de Acoso Sexual y crear los espacios institucionales para su abordaje.

#### 4.2.2. Diagnóstico institucional

Se trata de conocer la situación de igualdad o desigualdad de género de la institución, tanto desde un punto de vista cuantitativo como a partir de las percepciones y opiniones de hombres y mujeres policía. Para ello se darán los siguientes pasos:

- 1.2.1. Identificar la existencia de diagnósticos previos.
- 1.2.2. Promover la creación de un comisión encargada de dirigir el diagnóstico con participación de todos los actores relevantes y capacidad de toma de decisiones política.
- 1.2.3. Definir los o bjetivos, metodología y dimensiones clave del estudio: Los objetivos pueden ir dirigidos tanto al ámbito interno (participación de las mujeres en la institución) como al de servicio (grado de eficacia y satisfacción de la atención policial a las mujeres, en especial violencia de género).
- 1.2.4. Obtener conclusiones y derivar propuestas de reforma política y legislativa.

#### Ejemplos

En Argentina, el Ministerio del Interior promovió la creación de una Comisión para el estudio de las condiciones de acceso, permanencia y progreso de mujeres y hombres en la policía, con el objeto de proponer las reformas legislativas necesarias para mejorar la igualdad de género. De acuerdo con las conclusiones del estudio se adoptaron las resoluciones necesarias para la puesta

en práctica de las reformas. La Dirección Nacional de Derechos Humanos desarrolló, entre los meses de agosto y noviembre de 2011, un estudio basado en metodologías cualitativas para diagnosticar la situación de igualdad de género en las cuatro fuerzas policiales y de seguridad del país: la Gendarmería Nacional (GNA), la Policía Federal (PFA), la Prefectura Naval (PNA) y la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA). El estudio se basó en un cuestionario auto administrado que se aplicó a una muestra representativa de personal de las mencionadas fuerzas de seguridad que abarcaba ocho dimensiones analíticas:

- Datos del grupo familiar (estado civil, presencia de familiares en FFSS o en FFAA, nivel de educación, régimen de tenencia de la vivienda, principal sostén económico del hogar).
- Integrar las fuerzas (motivos de ingreso a la fuerza, ventajas y desventajas de pertenecer a la fuerza, percepción de la sociedad sobre la fuerza, clima laboral, nivel de satisfacción laboral).
- Ingreso y permanencia de las mujeres en las fuerzas policiales y de seguridad (percepciones sobre la inclusión y desempeño de las mujeres en las fuerzas policiales y de seguridad, valoración laboral de las mujeres, factores que limitan la carrera de las mujeres, escalafones y tareas limitadas a las mujeres, evaluación de las instalaciones para ambos sexos, etc.).
- Ascensos (criterios utilizados, criterios óptimos, justicia en los ascensos, retiro o baja de la fuerza).
- Violencia laboral (tipos de violencia laboral ejercida, jerarquía del agresor/a, realización de denuncia, institución donde realizar denuncias).
- Acoso sexual (tipologías de acoso sexual, jerarquía del/la acosador/a, realización de denuncia, institución donde realiza denuncias, efectos de la denuncia en el/la acosador/a y en el/la acosado/a, evaluación de una situación hipotética).
- Maternidad y paternidad: conciliación de la vida laboral y familiar (conocimiento de la licencia de maternidad y lactancia, nivel de cumplimiento de dichas licencias, autorización matrimonial, ingreso de mujeres embarazadas, lactantes y con hijos/as).
- Embarazo y lactancia (amamantamiento, tareas realizadas en servicio y embarazo/lactancia).

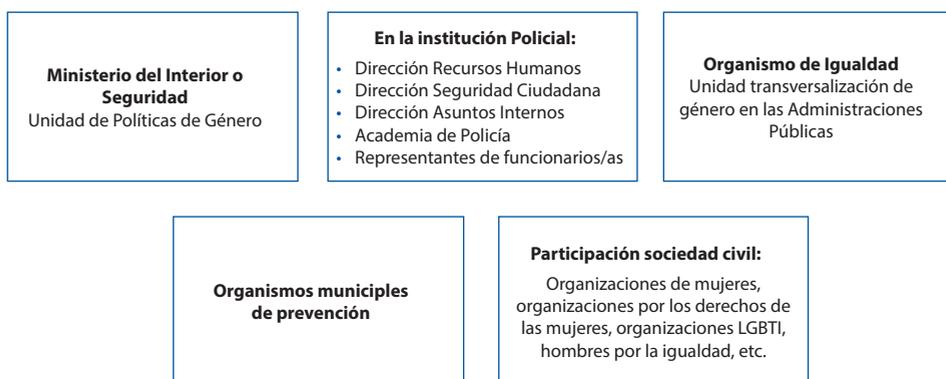
### 4.2.3. Identificación de actores

En función de los procedimientos legislativos y ejecutivos propios de cada país, y de acuerdo con los resultados del diagnóstico institucional, se identificarán a las instituciones, instancias y/o actores clave para impulsar la discusión y formalización de un plan de reformas para promover la integración de la perspectiva de género en la institución policial.

Además del Ministerio de Interior o Seguridad que lidera el proceso, estará implicado en el proceso de toma de decisiones y consulta el Organismo de Igualdad como

órgano rector de las políticas de igualdad. Dentro del Ministerio de Interior o Seguridad, la Dirección encargada de recursos humanos de la policía, la de asuntos internos/derechos humanos y la encargada de la seguridad ciudadana podrán tener un papel central en la consulta de las propuestas, además del organismo encargado de la academia de policía. Algunos países cuentan incluso con un departamento encargado de la reforma policial, por ejemplo Guatemala, que podría jugar un papel de liderazgo del proceso.

En función de la organización territorial de cada país, los organismos municipales de prevención pueden tener un papel importante a desempeñar teniendo en cuenta que serán los responsables de aplicarlo en sus territorios. Desde la perspectiva de la participación social habrá de consultarse con los representantes de los funcionarios/as policiales y con las organizaciones de mujeres implicadas en temas de seguridad y derechos humanos, especialmente las que orientan su trabajo a la lucha contra violencia de género. Otras organizaciones que pueden ser relevantes son las organizaciones representativas de la ciudadanía comunal, asociaciones LGBTI, sindicatos de mujeres trabajadoras del sexo y organizaciones de hombres por la igualdad.



#### 4.2.4. Elaboración de un plan de acción

**Clave de éxito:** buena parte de las medidas que se proponen a continuación pueden afectar las condiciones de trabajo de los efectivos policiales. Teniendo en cuenta que en muchos países las condiciones generales de trabajo de los policías son duras y a veces con salarios bajos y perfiles de escasa cualificación, resulta importante incluir las medidas de reforma pro-igualdad en un proceso más general de mejora de las condiciones de trabajo y perfil de la policía, incluidos servicios médicos y de atención psicológica, lo que dará mayor coherencia y legitimidad a las acciones positivas.

El plan de acción, resultado del trabajo del grupo de estudio, del diagnóstico institucional y de la participación de las actrices y actores implicados en el proceso de consulta, podrá incluir las siguientes medidas:

### 1.2.5. Mejoras en el marco jurídico-político para la igualdad de género en la política de seguridad

#### Ejemplos

Muchos países de América Latina han vinculado explícitamente el Plan Nacional de Igualdad de Género con la Política de Seguridad, incluyendo mandatos específicos para los Ministerios de Interior o Seguridad, dotando de este modo de un fundamento más sólido a la transversalización de género en las instituciones policiales. Así es el caso en México, Uruguay o El Salvador. En este último, se adoptó un instrumento de *Política Institucional de Equidad e Igualdad de género en la Policía Nacional Civil (2011-2021)* que incorpora una amplia gama de líneas estratégicas de intervención.

**Retos:** la deseable vinculación entre los lineamientos de política institucional de las policías y los mecanismos y planes de igualdad de oportunidades puede resultar poco transformadora a causa del debilitamiento de muchos de los mecanismos de igualdad de igualdad y el desvanecimiento de la política de igualdad de género en el proceso de su puesta en práctica.

### 1.2.6. Creación o refuerzo de redes de estructuras institucionales en el nivel operativo

#### Ejemplos

El Ministerio de Seguridad de Argentina creó por Resolución N° 1021/11, en 2011, para cada una de las Fuerzas Policiales y de Seguridad, Centros Integrales de Género, entendidos como espacios de orientación, denuncia y asesoramiento en vistas a fortalecer la integración de las mujeres en las Fuerzas. Asimismo, con el fin de estimular la difusión y el acceso a los mismos en todo el territorio, se conformó un *sistema de referentes* de dichos Centros. Los integrantes del Centro y sus referentes recibieron formación sobre Género y Derechos Humanos para poder llevar a cabo sus funciones.

**Retos:** los sistemas de trabajo en red necesitan de apoyo para su dinamización y seguimiento, así como la cobertura adecuada y suficiente de las necesidades de formación en igualdad de género de sus integrantes. La asunción de las nuevas tareas que supone ser un referente o enlace no suele valorarse en términos de retribución económica o reconocimiento de algún tipo.

### 1.2.7. Medidas para promover el acceso de las mujeres

#### Ejemplos

Convocatorias inclusivas: con utilización de lenguaje, imágenes y mensajes que invitan a la participación igualitaria de hombres y mujeres. Los Carabineros de Chile han conseguido, a través de estas medidas, un incremento importante del número de mujeres postulantes a la institución.

Prohibición de discriminación de mujeres embarazadas o lactantes en el acceso o continuación de la formación en academias policiales. El Ministerio de Seguridad de Argentina adoptó en el año 2011 la Resolución N° 472/11 por la que se prohíben las acciones que impidan el ingreso y permanencia a los Institutos de Formación/Reclutamiento de personas con hijos/as a cargo o personas legalmente a cargo y mujeres embarazadas y lactantes.

La Policía Nacional española establece requisitos de talla y pruebas físicas diferenciadas adaptadas a las características físicas de mujeres y hombres.

**Reto:** algunos funcionarios o cadetes pueden entender estas adaptaciones como privilegios que se otorgan a las mujeres en lugar de medidas para favorecer la igualdad y evitar discriminaciones previas existentes, por lo que pueden ofrecer resistencias.

### 1.2.8. Medidas para mejorar la integración de las mujeres

#### Ejemplos

Se han habilitado infraestructuras (pabellones separados y sanitarios exclusivos), así como uniformes adaptados a la fisonomía femenina. En México se está estudiando diseñar uniformes para mujeres embarazadas, así como implementar lactarios. En Panamá se han adaptado los servicios médicos y otros servicios como el de peluquería, así como las pruebas de acondicionamiento físico y las infraestructuras. En El Salvador se tienen en cuenta criterios de género y accesibilidad en la construcción y adecuación de la infraestructura física, adquisición del mobiliario, vestuario y equipamiento policial.

**Reto:** en algunos países aun no se han adaptado una parte importante de las infraestructuras operativas lo que implica un obstáculo de facto a la integración de las mujeres.

### 1.2.9. Medidas para garantizar los derechos durante el embarazo, la lactancia y por maternidad y paternidad

#### Ejemplos

Prácticamente todos los países reconocen los derechos mínimos de licencias o permisos por embarazo, lactancia, paternidad/maternidad y cuidado de dependientes. En México se permite la reducción de horarios y cambios de funciones para las mujeres embarazadas.

El Ministerio del Interior de Uruguay ha adoptado medidas para difundir la normativa sobre salud sexual y reproductiva, embarazo, lactancia y licencias con la Comisión de Género de Sanidad Policial y ha llevado a cabo educación sexual para las familias.

**Reto:** que los derechos reconocidos se respeten y no supongan motivo de discriminación contra las mujeres.

### 1.2.10. Medidas para favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar

#### Ejemplos

En Chile los Carabineros tienen "Salas Cuna" (guarderías subvencionadas para el personal).

**Reto:** las medidas de conciliación no deben ir destinadas solo a las mujeres sino también a los hombres, de manera que se promueva la corresponsabilidad en el cuidado. Para ello es necesario acompañar las medidas con campañas de sensibilización.

### 1.2.11. Medidas contra la discriminación, el acoso sexual y acoso laboral

#### Ejemplos

- En la Policía Nacional de Honduras se capacita y empodera a las mujeres para que denuncien estos casos y cuentan con un manual sobre acoso sexual y procedimientos específicos.
- En Uruguay hay un protocolo de 2013 donde se establece el procedimiento y órgano competente para sustanciar las denuncias.
- En México hay un mecanismo para prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar el hostigamiento y acoso sexual y/o laboral en la Policía Federal.

**Reto:** la cultura institucional y el principio jerárquico permite y encubre estos hechos, inhibiendo a las mujeres de denunciar. Muchas denuncias no culminan en la sanción de los responsables y pueden volverse incluso en contra de las propias denunciadas, lo que va en contra de la eficacia de los mecanismos orquestados. Es necesario acompañar estas medidas de campañas de sensibilización y sistemas eficaces e independientes de control y sanción.

### 1.2.12. Medidas para favorecer la utilización de un lenguaje inclusivo

#### Ejemplos

- Guía de lenguaje inclusivo del Ministerio del Interior (Uruguay), 2015.
- Manual para el uso no sexista del lenguaje (México).
- Creación de una Comisión institucional de estudio para un lenguaje policial inclusivo.

**Reto:** suele producir resistencias. Hay que acompañar estos instrumentos con acciones de formación y sensibilización.

### 1.2.13. Medidas para mejorar la respuesta policial frente a la violencia de género

#### Ejemplos

- Medidas de prevención de la violencia de género dentro de la propia policía, a través de formación y sensibilización y apoyo psicológico a los policías destacados en lugares solitarios (fronteras o costas) alejados de sus familias que cuando regresan pueden tener riesgo de ser perpetradores de violencia hacia sus mujeres e hijos/as (Panamá).
- Creación de 45 unidades especializadas distribuidas en el territorio nacional de la Policía de Uruguay.
- Prefectura de Familia e Infancia de la Dirección General de Carabineros con unidades especializadas (comisarias) en delitos sexuales y violencia doméstica.
- Protocolos de actuación policial frente a la violencia de género en varios países de la región, de atención a víctimas y procedimientos de investigación.
- Protocolo de actuación de la Policía Federal de México en casos que involucren la orientación sexual y la identidad de género.

**Reto:** garantizar el acceso a las unidades especializadas y la aplicación adecuada de los Protocolos existentes, incrementando la confianza de las mujeres en la capacidad de respuesta adecuada de la policía. Ello requiere inversión en formación, recursos humanos sensibilizados, infraestructuras adecuadas y medidas de protección y prevención efectivas.

#### 1.2.14. Medidas para mejorar la formación y sensibilización en igualdad de género y derechos de las mujeres

##### Ejemplos

- Guía básica para el abordaje de la perspectiva de género: Curso Básico de Agentes de la Policía Nacional Civil de Guatemala.
- Manual de Formación en Seguridad y Género para el Curso de ascenso y escuela de especialidades de la Policía Nacional Civil de Guatemala.
- Diplomado para oficiales y suboficiales de Carabineros de Chile: "Liderazgo femenino, desafíos y Nuevas perspectivas".
- Talleres de masculinidad.

**Reto:** contar con objetivos y resultados claros a alcanzar, con indicadores y plazos, así como sistemas de información y seguimiento. Designar la instancia responsable de la rendición de cuentas y la receptora de la misma.

#### 1.2.15. Medidas para mejorar los sistemas de información

##### Ejemplos

- En Uruguay se ha integrado un módulo de violencia doméstica en el *Sistema de Gestión de Seguridad Pública*, mejorando su registro y captación y la evaluación del riesgo. En cuanto al personal policial, se desagrega por sexo la base de datos del *Censo nacional de funcionarios y funcionarias del Ministerio del Interior*.
- En Panamá el sistema de información criminal desagrega por sexo y tipo de delito y cuenta con un Observatorio de la violencia contra las mujeres que está en la Defensoría del Pueblo.

**Reto:** que los indicadores de género se integren en el sistema general de información.

### 1.2.16. Medidas para mejorar la rendición de cuentas

#### Ejemplos

- La Política Institucional de Equidad e Igualdad de Género de la Policía Nacional Civil de El Salvador (2015-2019) establece resultados a alcanzar y los mecanismos e instancia para su seguimiento en p. 37 y ss.
- En Uruguay, La División de Políticas de Género elabora una memoria anual de cumplimiento de los objetivos del plan de igualdad en el Ministerio del Interior con carácter anual y somete un informe de aplicación al Instituto Nacional de las Mujeres.

**Clave de éxito:** mejorar la calidad de las formaciones en igualdad de género y su orientación a las necesidades de los funcionarios/as de policía. Motivar a los hombres a participar en formaciones de género. Hacerlas forma parte de los *curricula* para ingresar y ascender. Impulsar formación continua para el cambio global de la idiosincrasia masculinizada de la poiciía, incidiendo tanto en aptitudes como en las actitudes, de manera que se incida en un cambio cultural proequidad de género.

### 1.2.17. Medidas para mejorar la supervisión y control

#### Ejemplos

- En Uruguay el control externo del proceso aplicación del plan de igualdad se lleva a cabo por el INAMU (órgano rector de igualdad de género) y el Instituto Nacional de Derechos Humanos. El control interno de las denuncias sobre acoso laboral y discriminación se sustancia en la Dirección de Asuntos Internos (con el asesoramiento de la División de Políticas de Género), las denuncias por acoso sexual se sustancian en la Comisión Permanente del Ministerio del Interior. La División de Políticas de Género monitorea el cumplimiento de la política de igualdad en el Ministerio del Interior.

### 4.2.5. Previsión de recursos

Se necesitarán recursos específicos para: dotar de recursos humanos y presupuesto para el desarrollo de su actividad a las unidades de género que lo requieran. Si fuera necesario, para contratar una consultora para la realización del diagnóstico institucional o asesorías técnicas para la adopción de algunas medidas, reformas y campañas de sensibilización.

Aparte de los recursos específicos, pueden establecerse indicadores para la elaboración de presupuestos policiales y de seguridad con enfoque de género, de manera que

pueda darse cuenta de los recursos destinados a promover la igualdad de género y atender los derechos de las mujeres.

### **Ejemplos**

Selección indicadores sugeridos por la *División Políticas de Género* del Ministerio del Interior de Uruguay, a los efectos de la rendición de presupuesto, validados por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República:

ÁREA PROGRAMÁTICA: Educación

#### **Objetivo: Formación y Capacitación**

- Indicador: horas de capacitación en violencia doméstica Forma de Cálculo: Horas de capacitación en violencia doméstica y género.
- Indicador: Formación y capacitación personal femenino. Forma de Cálculo: (Personal femenino en formación y capacitación / personal femenino del MI)\*100.

ÁREA PROGRAMÁTICA: Protección y seguridad social

#### **Objetivo: Red de asistencia e integración social**

- Indicador: soluciones habitacionales para personal femenino. Forma de cálculo: (Soluciones habitacionales otorgados a personal femenino/ solicitudes habitacionales solicitadas por personal femenino)\*100.

ÁREA PROGRAMÁTICA: Seguridad social

#### **Objetivo: jubilaciones, retiros, pensiones y otras prestaciones**

- Indicador: beneficiarias en seguridad y protección social Forma de cálculo: (Mujeres beneficiadas/solicitudes de prestaciones realizadas por mujeres)\*100.

ÁREA PROGRAMÁTICA: Salud

#### **Objetivo: Garantizar el acceso a atención integral de la salud**

- Indicador: mujeres victimarias de violencia doméstica y de género. Forma de cálculo: cantidad de mujeres victimarias de violencia doméstica y de género atendidas en el año.
- Indicador: mujeres víctimas atendidas por violencia doméstica y de género. Forma de cálculo: cantidad de mujeres atendidas en el año víctimas de violencia doméstica y de género.
- Indicador: niñas y niños víctimas de violencia doméstica y de género. Forma de cálculo: Cantidad de niños y niñas atendidos en el año, víctimas violencia doméstica y de género.
- Indicador: varones victimarios atendidos por violencia doméstica y de género. Forma de cálculo: cantidad de varones victimarios de violencia doméstica y de género atendidos en el año.
- Indicador: varones víctimas de violencia doméstica y de género. Forma de cálculo: cantidad de varones víctimas de violencia doméstica y de género atendidos en el año.

ÁREA PROGRAMÁTICA: Seguridad pública

**Objetivo: prevención y represión del delito**

- Indicador: violencia doméstica – homicidios Forma de cálculo: (homicidios de mujeres con denuncia de violencia doméstica / homicidios de mujeres)\*100.
- Indicador: violencia doméstica - homicidios nivel regional. Forma de cálculo: homicidios de mujeres ocasionadas por su pareja o ex pareja íntima - Indicador: violencia doméstica – personal especializado. Forma de cálculo: (cantidad de personal especializado en violencia doméstica /habitantes)\*10.000.

NOTA: Estos últimos tres indicadores se aplican para cada una de las Jefaturas Departamentales.

Fuente: División de Políticas de Género. Ministerio del Interior de Uruguay.

#### 4.2.6. Ventajas, beneficios y buenas prácticas

Si las fuerzas policiales y de seguridad carecen de los principios de respeto a las normas básicas de diversidad y pluralismo, pilares de una sociedad democrática, difícilmente puedan ser un instrumento útil para la garantía de los derechos de los ciudadanos y las ciudadanas.

La desigualdad y la discriminación resultan además ineficientes al excluir a recursos humanos que pueden ser valiosos para las instituciones policiales independientemente de su sexo y su género. La integración de género en la institución policial favorecerá la incorporación de las mujeres favoreciendo la mejora de la calidad de los recursos humanos y la diversidad en su composición lo que a la vez contribuirá a la mejora de la legitimidad y la eficiencia de las instituciones policiales.

Buenas prácticas:

##### **Chile: la Academia de Carabineros modelo de formación inclusiva**

En 1908 se creó la Escuela de Carabineros de Chile. Su prestigio regional como escuela de formación policial llevó a que alumnos de procedencias diversas acudieran para profesionalizarse. A mediados de la década de los 70, la Escuela lanzó una convocatoria para formar a mujeres provenientes de distintos países de la región, formando numerosos convenios con países de la Región Andina y Centroamérica. Fue así que las primeras promociones de mujeres policías de Bolivia, Ecuador y Honduras, entre otros, realizaron un curso de dos años de duración y se convirtieron en las primeras oficiales de policía de sus respectivos países. En noviembre de 1998, una destacada coronela fue ascendida a General de Carabineros, convirtiéndose en la primera mujer General de un cuerpo policial en América Latina.

Fuente: REDSAL, Op.cit., p. 87.

### **Comisarías modelo de atención policial frente a la violencia de género**

Carabineros de Chile cuenta con tres Unidades Policiales específicas especializadas: 48ª Comisaría de Familia e Infancia, 35ª Comisaría de Delitos Sexuales y la Tenencia de Familia e Infancia "Araucaria", que han servido como modelos en aspectos de equidad de género para distintas policías del mundo. Asumen además el cometido de auxiliar al Ministerio Público y los Tribunales de Justicia en tareas de denuncia, investigación y pericias y brindan apoyo, orientación y contención a las víctimas, cautelando en todo momento la disminución de los efectos psicosociales de la victimización secundaria, incorporando una perspectiva de género.

Fuente: Dirección de Planificación y Desarrollo de Carabineros de Chile.

### **Argentina: reformas normativas para garantizar la igualdad en las condiciones de acceso, permanencia y progreso en las Fuerzas Policiales y de Seguridad en Argentina**

En 2011, el Ministerio de Seguridad de Argentina ordenó la organización de un Grupo de Estudio con el objetivo de recopilar la normativa vigente de las fuerzas policiales y de seguridad y formular recomendaciones para su regulación, modificación y/o derogación en orden a garantizar la igualdad en las condiciones de acceso, permanencia y progreso de mujeres y hombres en las Fuerzas Policiales y de Seguridad. A tal efecto se llevó a cabo un diagnóstico mediante una Encuesta al Personal de las Fuerzas Policiales y de Seguridad. Teniendo en cuenta los resultados del diagnóstico el Grupo de Estudio emitió un Informe Final que dio lugar a las siguientes reformas normativas:

#### **Igualdad en las condiciones de acceso, permanencia y progreso**

- Pautas Mínimas para los Regímenes de licencia por maternidad y lactancia en el ámbito de las Fuerzas Policiales y de Seguridad, y para el Régimen de guardias, actividades de tiro, ejercicios de combate, de instrucción y otros para mujeres embarazadas y en periodo de lactancia (Resolución N° 469/11. Implementación).
- Prohibición de acciones que impidan el ingreso y permanencia a los Institutos de Formación/Reclutamiento de personas con hijos/as a cargo o personas legalmente a cargo y mujeres embarazadas y lactantes (Resolución N° 472/11. Implementación).
- Eliminación de la solicitud de autorización para contraer matrimonio como requisito previo para su realización, para la Policía Federal Argentina y a la Prefectura Naval Argentina (Resolución N° 548/11. Implementación).
- Prohibición de acciones que limiten las condiciones de ascender o de realizar cursos condicionantes de ascenso al personal que se encuentre embarazada o en periodo de lactancia (Resolución N° 1079/11).

- Prohibición de la limitación de vacantes por género para el ingreso a los institutos de formación - Reclutamiento de las fuerzas policiales y de seguridad que no respondan a las exigencias legales y al orden de mérito alcanzado en los procesos de selección. (Resolución N° 16/12).

#### **Centros Integrales de Género**

- Creación de los Centros Integrales de Género (Resolución N° 1021/11).
- Denuncias ante el Ministerio de Seguridad y otros organismos competentes (Resolución N° 1019/11).

#### **Identidad de Género**

- Respeto a la identidad de género adoptada por personas travestis, transexuales, transgénero e intersexuales (Resolución N° 1181/11).

#### **Violencia de Género**

- Actuación policial ante casos de violencia sexual (Resolución N° 1167/11).
- Violencia familiar (Convenio Marco de Cooperación entre la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Ministerio de Seguridad).

Fuente: Natalia Federman y Victoria Meza (coords.) *Género y Seguridad Ciudadana: en busca de la igualdad*. Ministerio de Seguridad de la Nación, Buenos Aires, 2012.

### **Uruguay: implementación de la transversalización de género en la política de seguridad**

Uruguay es el país de Sudamérica con mayor porcentaje de mujeres en la policía nacional (más del 20%) que ha acometido un importante desarrollo del entramado institucional y la adopción de medidas para la integración de género en las instituciones y políticas de seguridad al amparo de la Ley y el Plan de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres del año 2007. Cuenta con la *División de Políticas de Género* dentro del organigrama del Ministerio del Interior, dependiente del Director General de Secretaría, que se encarga de velar por el cumplimiento del Plan de Igualdad en el ámbito del Ministerio del Interior e instituciones dependientes, incluidas la policía y las instituciones penitenciarias, así como de coordinarse con la Oficina Nacional de Violencia Doméstica y de Género para apoyar la implementación del modelo de respuesta policial en violencia doméstica.

La Policía Nacional de Uruguay cuenta con 45 Unidades Especializadas en Violencia Doméstica y de Género (de modelo comisaría y de modelo oficina) que con distinto desarrollo orgánico y funcional cuentan con 521 policías en total. Los locales de las unidades especializadas han sido adaptados a las necesidades de atención de las víctimas de acuerdo con un modelo

estandarizado. Existe una guía de procedimiento policial específica para actuaciones en violencia doméstica y de género, formularios adaptados y protocolo de gestión de la información sobre violencia doméstica, además de un Protocolo de acoso sexual para el propio funcionariado y personal del Ministerio del Interior.

Entre las medidas adoptadas por el Ministerio para promover la igualdad de género en las instituciones de seguridad cabe destacar:

- Eliminación de escalafones femeninos y llamados a concurso inclusivos.
- Difusión y formación sobre derechos sexuales y reproductivos, embarazo, lactancia y licencias, incluidos servicios de consulta y reparto de anticonceptivos.
- Amplio programa de formación curricular y extracurricular para funcionarios/as policiales incluyendo temas relativos a violencia doméstica, recepción de denuncias, presupuestos y planificación con enfoque de género, trata y tráfico de personas con fines de explotación sexual, salud sexual y reproductiva, género y diversidad sexual, género y privación de libertad.
- Guía de Lenguaje Inclusivo para el Ministerio del Interior.
- Sistemas de control: realizan el *control externo* de la aplicación de la política de igualdad de género el INAMU (Instituto Nacional de la Mujer) y el INADHH (Instituto Nacional de derechos humanos) de la Presidencia. El *control interno* se sustancia en la Dirección de Asuntos Internos y la Comisión Permanente del Ministerio del Interior (casos de acoso sexual). La División de Políticas de Género monitoriza que se cumplan las políticas de género a nivel del Ministerio del Interior.
- Amplio sistema de cooperación interinstitucional (Comisión sobre violencia doméstica; sobre mujeres privadas de libertad; sobre trata y tráfico; protección de la infancia; explotación sexual, racismo y xenofobia, etc.) e intersectorial (con las Comunas Mujeres, de carácter municipal).

En el ámbito de la rendición de cuentas, el Ministerio del Interior, a través de la División de Políticas de Género, informa anualmente al Instituto Nacional de las Mujeres de la aplicación del Plan de Igualdad de Derechos y Oportunidades en su ámbito de actuación. Se está trabajando en un sistema de indicadores para rendir presupuestos con enfoque de género. Existen indicadores y metas a alcanzar para la repuesta policial a la violencia doméstica. Las planificaciones estratégicas de las unidades deben establecer líneas vinculadas a género.

También se han llevado a cabo diagnósticos sobre las políticas de violencia de género y las políticas de género llevadas a cabo por el Ministerio del Interior (2009-2014).

En cuanto a la mejora de la integración de género en los sistemas de información, se ha incluido un módulo de violencia doméstica en el Sistema de Gestión de la información de Seguridad Pública y se desagrega por sexo la base de datos del censo de funcionarios/as del Ministerio del Interior.

Fuente: elaboración propia en base a datos facilitados por la Directora de la División de Políticas de Género del Ministerio del Interior de Uruguay (octubre 2015).

### **La policía de Nicaragua**

La policía de Nicaragua ha sido un referente para la integración de la perspectiva de género y la participación de las mujeres para toda la región desde los años noventa. En el marco del proceso de modernización de esa época, una gran ola de reformas se llevó a cabo en la policía nicaragüense para favorecer la paridad entre hombres y mujeres, bajo la presión del movimiento de mujeres nicaragüenses y de las propias policías. En el marco de un proyecto apoyado por la organización apoyado por la GTZ. Hoy GIZ alemana, se desarrollaron distintas iniciativas específicas entre las cuales podemos destacar:

- Módulos de formación en violencia sexista en las escuelas de policía.
- Puestos de policía exclusivamente dotados con personal femenino.
- Reforma de los criterios de reclutamiento, con entrenamiento físico específicamente femenino, adaptación de criterios de talla y ejercicios físicos concebidos para mujeres.
- Transparencia de los criterios de promoción.
- Políticas de recursos humanos respetuosas con la familia.
- Constitución de un Consejo Consultivo de Género con la función de foro de discusión e investigación sobre las condiciones de trabajo de las mujeres.

En 2008, un 26% de agentes de policía nicaragüense eran mujeres, es decir, la proporción más alta de policías del mundo. Hoy día constituyen un 33%. Los servicios de policía de Nicaragua son además considerados como los más favorables a las mujeres y son admirados por las iniciativas eficaces que han llevado a cabo contra la violencia sexual.

El programa de modernización de Nicaragua figuró durante años como modelo para otras instituciones estatales y muchas fuerzas de policía de la región se esfuerzan para reproducirlo en sus países. Las reformas han permitido a la policía ganar en legitimidad y credibilidad a los ojos del gran público: en distintas encuestas de imagen las instituciones nicaragüenses, la policía ha sido siempre clasificada entre los primeros puestos.

Fuente: Funk, A., Lang, J.L. et Osterhaus, J., *Ending Violence Against Women and Girls – Protecting Human Rights: Good Practices for Development Cooperation*. GTZ, Eschborn, 2005, pp. 47-48.

### **Comisarías/ unidades de mujeres**

Varios países —incluido, Bolivia, Brasil, Ecuador, Ghana, India, Kosovo, Liberia, Nicaragua, Perú, Filipinas, Sierra Leona, Sudáfrica, Uganda y Uruguay— han creado unidades o comisarías de la mujer a nivel local. Este tipo de unidades especializadas se introdujeron por primera vez en 1985 en Brasil, y adquirieron popularidad, especialmente en América Latina. Para 2010 ya se habían creado 475 de estas comisarías solo en Brasil.

Las comisarías de la mujer pueden variar en términos de su mandato legal e institucional. Por ejemplo, en Brasil, Nicaragua y Perú, las comisarías son unidades policiales, mientras que en Ecuador las comisarías forman parte del sistema administrativo de la justicia en el poder ejecutivo del Estado. En Ecuador, Sierra Leona y Perú, en línea con la legislación, las comisarías están autorizadas a responder solo a la violencia doméstica. Las comisarías ecuatorianas no se ocupan de la violencia sexual de ningún tipo y solo atienden casos de formas menos severas de violencia física. En otros casos, como en Argentina, Brasil y Nicaragua, las comisarías también atienden denuncias de violencia perpetrada por otras personas además de la pareja. En el caso de Nicaragua, la ley sobre violencia familiar solo incluye la violencia física y psicológica, pero el mandato de las comisarías cubre la violencia sexual en cualquier contexto (por ej. delitos de violencia sexual según el código penal). En Brasil, el mandato varía ampliamente, pero en general las comisarías se ocupan de la violencia familiar, en particular violencia física, así como la violencia sexual.

Las comisarías suelen estar dotadas de personal femenino especialmente entrenado y apuntan a mejorar la capacidad de la policía de responder a las necesidades únicas de las mujeres sobrevivientes.

Las unidades especializadas generalmente ofrecen instalaciones mejoradas para hacer denuncias; apoyo a las víctimas en materia de atención médica, orientación y ayuda financiera; y ayudan a las sobrevivientes a interponer una demanda judicial. También suelen desempeñar un rol dentro de la comunidad de concienciación sobre los derechos de las mujeres y sus necesidades de seguridad.

Han sido iniciadas por los movimientos de mujeres, el servicio de policía nacional o, en otras épocas, por iniciativa de las fuerzas de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz o la policía civil (como por ejemplo en Sierra Leona y Kosovo).

Informes basados en observaciones someras sugieren que las mujeres han recibido favorablemente muchas de estas iniciativas, ya que normalmente las perciben como receptivas y de gran apoyo para las sobrevivientes. Como indicios de resultados positivos se observan aumentos en las denuncias y condenas y ampliación del acceso de las sobrevivientes a los servicios (por ej. orientación, contracepción de emergencia, profilaxis posexposición,

asistencia legal y otras ayudas económicas y sociales. Por ejemplo, en India, un estudio halló que la creación de 188 comisarías de mujeres tuvo como resultado un aumento del 23 por ciento en denuncias de delitos contra mujeres, niños y niñas, y una tasa de condenas más elevada entre 2002 y 2004 (Denham 2008; Kandaswamy 2004).

(Bastick, M., Grimm, K. y Kunz, R, 2006; Denham, 2008; Jubb, N., et al., 2008; Jubb, N., et al., 2010)

### **Comisarías de la mujer en América Latina: una puerta para detener la violencia y obtener acceso a la justicia, Brasil, Perú, Ecuador y Nicaragua**

La cantidad de comisarías de la mujer (CM) ha aumentado considerablemente desde que abriera la primera en Sao Paulo, Brasil en 1985. Para 2010 había 475 comisarías en Brasil, 34 en Ecuador, 59 en Nicaragua, y 27 en Perú, entre otras en América Latina. Su propósito es prestar servicios especializados a mujeres sobrevivientes de violencia doméstica y/o sexual, aunque hay diferencias considerables entre los modelos.

La experiencia de las comisarías de la mujer en América Latina ha demostrado que:

- La CM continúa siendo una de las puertas más importantes para acceder al sistema de justicia y a los servicios especializados en general.
- La mayor contribución de las CM ha sido hacer la violencia contra las mujeres más visible como problema de la esfera pública, delito y asunto colectivo.
- Las CM, junto con otros actores, han contribuido a aumentar el acceso a la justicia (sanciones y medidas de protección) de las mujeres, así como servicios de apoyo y derivación, una reducción perceptible de la violencia contra las mujeres, y una mejora del conocimiento de las mujeres sobre sus derechos y el ejercicio de los mismos.
- Para lograr un acceso más eficaz y oportuno a la justicia para todas las mujeres se requiere de más mejoras en las CM, tales como defender y garantizar los derechos de las mujeres ofreciéndoles información sobre sus derechos, procedimientos legales y otros servicios locales especializados, brindando acceso rápido y consistente a medidas de protección eficaces, aceptando todas las denuncias de las mujeres sobre todas las formas de violencia, y ser consistentes en el trato de las mujeres como sujeto de derechos; coordinación con otras agencias locales y nacionales para mejorar la gestión de la prevención, administración de la justicia, y prestación completa de servicios; aplicación del derecho a los perpetradores en forma consistente; y reformas institucionales, incluidos protocolos de servicio, capacitación continua y mecanismos de monitoreo y supervisión para asegurar que las CM y los operadores cumplan sus debidas obligaciones como garantes de derechos (con responsabilidad de aplicar la ley).

Fuente: Extraído y adaptado de Jubb et al. 2010. *Comisarías de la mujer en América Latina: Una puerta para detener a la violencia y acceder a la justicia*. CEPLAES, IDRC. Quito.



## 5. Conclusiones y recomendaciones

La promoción de la participación de las mujeres y la equidad de género constituyen aspectos centrales para la legitimidad, equidad y eficacia de las nuevas políticas de seguridad dentro de un modelo integral y preventivo, basado en la evidencia.

Debemos dar a conocer, explicar y compartir en mayor medida los determinantes de género en relación con la seguridad y la prevención, de manera que se incluya la perspectiva de inseguridad desde las mujeres, el abordaje de la violencia sexual y de género, el feminicidio, la trata con fines de explotación sexual, los roles y estereotipos de género y la discriminación, incluyendo la garantía de una prevención, protección, acceso a la justicia y reparación más eficaz frente a estos delitos.

Integrar la perspectiva de género de manera sistemática, supone que todos los procesos que conforman las políticas de seguridad y prevención la integren, de manera que se garantice, tal como hemos recogido en el capítulo 2:

- Un proceso de institucionalización con perspectiva de género.
- Un proceso de coordinación e integración con perspectiva de género.
- Un proceso de focalización con perspectiva de género.
- Un proceso de inclusión y participación con perspectiva de género.
- Un proceso de eticidad con perspectiva de género.
- Un proceso de colaboración regional con perspectiva de género.

Asimismo, todas las instituciones implicadas en la implementación y gestión de la política de seguridad han de adoptar las medidas necesarias para la transversalización de la perspectiva de género tanto en su trabajo de servicio a la población, como hacia adentro de la propia institución, promoviendo la participación igualitaria de las mujeres y la igualdad de género, tal como hemos recogido en el capítulo 4 relativo a la transversalización de género en las instituciones policiales.

Algunos de los retos institucionales más importantes que enfrentan las policías latinoamericanas para la integración de la perspectiva de género son, en primer lugar, la creación de estructuras institucionales con asignación de responsabilidad específica,

mandato claro y medios para llevarlo a cabo, la asignación de presupuesto específico para atender las necesidades del proceso, el desarrollo de presupuestos de seguridad con enfoque de género y la mejora de los sistemas de rendición de cuentas, seguimiento y evaluación sobre la ejecución de las políticas y planes institucionales de igualdad de género.

Hoy día podemos afirmar que todas las instituciones policiales y de seguridad de América Latina están abiertas a la participación de las mujeres, pero siguen existiendo obstáculos de facto para su incorporación, el desarrollo de su carrera y el acceso a los niveles jerárquicos superiores. Debemos promover la eliminación de esos obstáculos a través de las reformas y adaptaciones normativas y prácticas necesarias, el abordaje de las discriminaciones tanto directas como indirectas y la prevención y sanción de la violencia y el acoso sexual y laboral. Para ello debemos adoptar todas las medidas y acciones positivas necesarias, superando el rechazo de quienes las confunden con privilegios.

La sociedad civil y, más en concreto, las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres pueden aportar mucho en los procesos de cambio pro igualdad. Hemos conocido casos en los que la creación de unidades de género en la policía se ha producido a demanda de las organizaciones de mujeres. Ellas aportan saberes sobre género a las instituciones de seguridad, exigen rendición de cuentas y transparencia, apoyan a las víctimas de violencia de género, entre otras funciones clave. Deberían ser más reconocidas y apoyadas, y contarse con ellas de manera sistemática tanto en los procesos de elaboración, como durante la ejecución de las políticas de seguridad y prevención y, en especial, en los procesos de reforma.

Además de las reformas normativas y las iniciativas políticas, uno de los principales retos a los que se enfrenta la participación de las mujeres en las instituciones de seguridad es el de promover un cambio cultural y de mentalidades de amplio calado, capaz de cambiar una cultura sexista tan arraigada en las instituciones de seguridad, fundada en prejuicios y estereotipos que generan discriminación y violencia contra las mujeres y que también perjudican a los hombres.

Para ello son importantes los planes de educación, las campañas de sensibilización y, por supuesto, la formación de conciencia crítica de género de las funcionarias y funcionarios implicados. Los Planes de formación deben ir destinados a formar a los/as funcionarios/as para la aplicación de instrumentos y herramientas como los protocolos de atención a las víctimas de violencia de género, pero no solo. Deben incluir también formación sobre las causas estructurales que explican esa violencia, sobre el tema de la discriminación de género, el análisis de género y la transversalización de género. Deben incluir la generación de conciencia crítica sobre las actitudes sexistas y discriminatorias, sobre los prejuicios y estereotipos que afectan a mujeres y hombres, sobre la misoginia en las fuerzas de seguridad, sobre las consecuencias del acoso sexual sobre las mujeres y la propia institución, sobre el respeto de la diferencia y la diversidad, sobre la homofobia, las discriminaciones indirectas y de hecho y el proceso de transversalización de género.

En este proceso, los mecanismos de concertación y cooperación internacional, tanto dentro de la región, como en el marco del sistema de cooperación entre la Unión Europea y América Latina, EU-CELAC y el propio Programa EUROsociAL III, constituyen sin duda una gran oportunidad. Merece la pena dar a conocer en mayor medida, compartir y difundir en mayor medida los instrumentos y compromisos internacionales de igualdad de género aplicables en el ámbito de la seguridad tales como la, la Resolución 1325, CEDAW, la Conferencia de Beijing y la Plataforma para la Acción de 1994, la Convención de Belem do Pará, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, buscando garantizar su aplicación conjunta tanto por parte de los países de América Latina y El Caribe, como de los países de la Unión Europea, pues constituyen una agenda común de actuación donde los temas de género están claramente enfocados.

Más en concreto, el Programa EUROsociAL Plus podría enfocar acciones encaminadas a soslayar algunas de las principales carencias de partida de la transversalización de género en las políticas e instituciones de seguridad en el nivel regional.

En concreto, los resultados de la fase de encuesta nos han llevado a señalar las siguientes preocupaciones de política pública: pocos países de la región cuentan con una unidad específica con las competencias y recursos necesarios para promover la transversalización de género en las políticas de seguridad y, en concreto, en las instituciones policiales. Pocos países han desarrollado planes de igualdad sistemáticos dirigidos a promover la participación, no solo formal, sino de facto, de las mujeres en las instituciones policiales. Pocos países han revisado de manera sistemática su normativa en materia de seguridad para adaptarla a la igualdad de género. La mayor parte de los países desconocen o no rinden cuentas ante la Resolución 1325. Ningún país cuenta con presupuesto específico asignado para la transversalización de género aunque alguno ha comenzado a identificar indicadores para ello y prácticamente ningún país ha desarrollado un sistema completo de rendición de cuentas sobre la transversalización de género en materia de seguridad.

A todo ello se suma la llamativa ausencia de investigaciones, datos y conocimientos compartidos a nivel regional, tanto sobre la participación de las mujeres como sobre buenas prácticas y experiencias de transversalización que ha podido constatarse durante el trabajo de elaboración de la Guía.

Por tanto, llevar a cabo estudios de situación, en especial en las áreas de preocupación señaladas, sistematizar y compartir experiencias de género y seguridad a nivel regional, e impulsar mecanismos para la recogida de datos de manera coordinada, constituyen líneas de acción clave para orientar procesos de reformas que integren en mayor medida la perspectiva de igualdad de género en un modelo de prevención integral de política de seguridad y que quiera basarse en la evidencia.



## 6. Referencias

- América Latina Genera* (PNUD). Seguridad y Justicia: [www.americlatinagenera.org](http://www.americlatinagenera.org)
- Amnistía Internacional. *Guatemala: no protection, no justice: killings of women*, 18 julio 2006.
- Amnistía Internacional. *Safe Schools: Every Girl's Right*, London, 2007.
- Anderlini S. N. y Conaway, C. P. *Negotiating the Transition to Democracy and Reforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women. Initiative for Inclusive Security*. Washington D.C., 2004.
- Barr, C. y Masters, S. *Why Women? Effective engagement for small arms control*. Red de Mujeres IANSA, octubre 2011.
- Beniscelli, A. y Carrere, S. *Análisis de las trayectorias institucionales para abordar las situaciones del acoso sexual en el marco de la Ley nº 18561*. División de Políticas de Género (Ministerio del Interior Uruguay) / UNFPA, Uruguay, 2012.
- Campos, Á. *Así aprendimos a ser hombres. Pautas para facilitadores de talleres de masculinidad en América Central*. Oficina de Seguimiento y Asesoría de Proyectos. San José, Costa Rica, 2007. [http://www.endvawnow.org/uploads/browser/files/This%20is%20How%20We%20Learned%20to%20be%20Men\\_Spanish.pdf](http://www.endvawnow.org/uploads/browser/files/This%20is%20How%20We%20Learned%20to%20be%20Men_Spanish.pdf)
- CEPAL. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y El Caribe (OIG). *Informe anual 2013-2014*.
- Cobler, E. "El trabajo de la mujer policía". *Revista Catalana de Seguretat Pública*, marzo, 2014, pp. 106-129.
- Denham, T. "Género y reforma de las fuerzas policiales", *Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad*, Megan Bastick y Kristin Valasek (eds.). DCAF, OSCE/OIDDH e INSTRAW, ONU Mujeres, Ginebra, 2008. [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch), [www.unwomen.org](http://www.unwomen.org) y [www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)
- DOMP/DPKO. Estadísticas de género por misión set. 2012. <http://www.un.org/es/peacekeeping/resources/statistics/gender.shtml>
- Federman, N. y Meza, V. (coords.). *Género y Seguridad Ciudadana: en busca de la igualdad*. Ministerio de Seguridad de la Nación, Buenos Aires, 2012.
- Fraga Gayosomu, V. y Fraga Arias, P. *Plan Estratégico de Reinserción Socio Laboral para mujeres y jóvenes de 18 a 25 años en contexto de encierro*. Montevideo: EUROSOCIAL II, Reinserción Social, 2014.
- Funk, A., Lang, J. L. y Osterhaus, J. *Ending Violence Against Women and Girls. Protecting Human Rights: Good Practices for Development Cooperation*. GTZ, Eschborn, 2005.
- Inchautegui, T. Introducción en *Crimen, castigo y género. Ensayos teóricos de un debate en construcción*. Universidad de Guadalajara/Ayuntamiento de Guadalajara, Guadalajara, 2009.
- INMUJER México. *Metodología de capacitación en género y masculinidad*. <http://www.lazoblanco.org/wp-content/uploads/2013/08manual/hombres/0018.pdf>

- Ivone da Cunha, M. "Las mujeres y la economía comparada de las drogas", *Crimen, castigo y género*, Teresa Inchautegui (coord.), 2009, pp. 127-134.
- Jubb, N. et al. *Comisarias de la mujer en América Latina: una puerta para detener a la violencia y acceder a la justicia*. CEPLAES, IDRC, Quito, 2010.
- Levy, C. *Institucionalización del género en las políticas y planificación de los asentamientos humanos*. Londres, 1995.
- Longwe, Sara. "La evaporación de las políticas de género en la cacerola patriarcal", *Development in practice*, vol. 7, nº 2.
- Lonsway, K. et al. *Hiring and Retaining More Women: The Advantages to Law Enforcement Agencies*. National Center for Women and Policing, 2003.
- López, I. (coord.). *Género y políticas de cohesión social. Conceptos y experiencias de transversalización*. EUROsocial/FIIAPP, 2007.
- López, I. *Violencia de Género, Seguridad, Justicia y Desarrollo. Documento de Reflexión*. EUROsocial Justicia. Madrid, julio 2014.
- Luciak, Ilja. *Adding Value: Women's Contribution to Reintegration and Reconstruction in El Salvador*. Hunt Alternatives Fund. Washington DC, 2004.
- Luciak, Ilja. "Joining forces for democratic governance: Women's alliance building for post-war reconstruction in Central America", *Gendered Peace: Women's Search for Post-war Justice and Reconciliation*, Donna Pakhurst (ed.). Routledge, Londres, 2007.
- Magallón, C. "Mujeres en los procesos de paz: la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, nº 87, otoño 2004, pp. 97-104.
- Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala. *Los Desafíos para la Participación de las Mujeres Guatemaltecas*. Ciudad de Guatemala, 2001.
- Modelo de Protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y ONU Mujeres, [www.oacnudh.org](http://www.oacnudh.org) y [www.onumujeres.org](http://www.onumujeres.org)
- Modelo Regional de Política Integral para la Prevención de la Violencia y el Delito*. Eurosocial, Área temática de Seguridad Ciudadana, Cartagena de Indias, abril 2015.
- Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*. Rashida Manjoo A/HRC/17/26/Add.2, febrero 2011.
- Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*. Rashida Manjoo A/HCR/20/16, 23/05/2012.
- New Hope in Honduras? Post de Mirta Kennedy*, Center for Women's Global Leadership, diciembre 2013: <https://cwgl.wordpress.com/tag/mirta-kennedy/>
- OCDE. *Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité: souvenir la sécurité et la justice*. Paris, 2007.
- Olivares Ferreto, E. *Condiciones sociolaborales de los cuerpos policiales y seguridad pública (México)*. Análisis Político. Friedrich Ebert Stiftung, diciembre 2010.
- ONU Mujeres. *Implementación de las Resoluciones del Consejo de Seguridad sobre la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad en América Latina y El Caribe*, 2013.
- ONU Mujeres. *Women's Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence*. Nueva York, 2012.
- OPS. *Violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe. Análisis comparativo de datos poblacionales de doce países*. Washington DC 2013.

- Pankhurst, D. *Women Gender and Peacebuilding*. Bradford, Cátedra de Estudios sobre la Paz, 2000.
- PNUD. *Abrir espacios a la seguridad ciudadana y al desarrollo humano*. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central. 2009/2010.
- Policía Nacional de Nicaragua / Cooperación Técnica Alemana (GTZ). *Respondiendo a necesidades de Seguridad Ciudadana de Mujeres y Hombres*. Proyecto de Promoción de Políticas de Género / GTZ, 1999.
- Red de Mujeres IANSA. *Women, Gun Violence and the Home*.
- RESDAL. *La mujer en las fuerzas armadas y policiales: la resolución 1325 y las operaciones de paz en América Latina*. Buenos Aires, 2009: <http://www.resdal.org/genero-y-paz/ebook/Libro-mujer-RESDAL.pdf>
- Sánchez, N. y Line, M. *Mujer, Paz y Seguridad en Colombia*. *Política Exterior*, 11/10/2012: <http://www.fp-es.org/mujer-paz-y-seguridad-en-colombia>
- "Small Arms Survey. Femicide: A Global Problem". Notas de investigación: *Violencia armada*, nº 14, febrero de 2012.
- Sojo, D., Sierra, B. y López, I. *Salud y género. Guía práctica para profesionales de la cooperación*. Médicos del Mundo, Madrid, 2002.
- Una política de prevención del delito y la violencia en América Latina: el aporte de la Unión Europea a la seguridad humana*. EUROsocial, febrero 2015.
- Unión Interparlamentaria y ONU Mujeres. *Mujeres en política 2014*.
- Valasek, K. "Género y reforma del sector de la seguridad", *Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad*, Megan Bastick y Kristin Valasek (eds.). DCAF, OSCE/OIDDH e INSTRAW, Ginebra, 2008. [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch) [www.unwomen.org](http://www.unwomen.org) y [www.osce.org/odih](http://www.osce.org/odih)
- Yagüe, C. *Plan estratégico de reinserción socioaboral para mujeres en contextos de encierro*. Nicaragua: EURO-SOCIAL II, 2014, Reinserción Sociolaboral.



Consortio Liderado por



Socios Coordinadores



Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina

**EUROsocial** es un programa de cooperación regional de la Unión Europea con América Latina para la promoción de la cohesión social, mediante el apoyo a políticas públicas nacionales, y el fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo. EUROsocial pretende promover un diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas en torno a la cohesión social. Su objetivo es contribuir a procesos de reforma e implementación en diez áreas clave de políticas, en ciertas temáticas, seleccionadas por su potencial impacto sobre la cohesión social. El instrumento del que se dota es el de la cooperación institucional o aprendizaje entre pares: el intercambio de experiencias y la asesoría técnica entre instituciones públicas de Europa y de América Latina.

