



**MUJERES Y SERVICIOS POLICIALES EN AMÉRICA LATINA:
UN DOCUMENTO DE REFERENCIA REVISADO**

por

Nadine Jubb

Centre for Research on Latin America and the Caribbean (CERLAC)
York University, Toronto Canada

y

Wânia Pasinato Izumino

Núcleo de Estudos da Violência
Universidade de São Paulo (NEV/USP), Brazil

CERLAC Occasional Papers

Febrero de 2002

CERLAC Occasional Papers

CERLAC Occasional Papers are prepared by CERLAC associates or by notable visitors to the Centre. All responsibility for views and analysis lies with the author(s). Authors welcome feedback and comments.

Reproduction: All rights reserved to the author(s). Reproduction in whole or in part of this work is allowed for research and education purposes as long as no fee is charged beyond shipping, handling, and reproduction costs. Reproduction for commercial purposes is not allowed.

Ordering Information: Papers can be ordered from CERLAC. Cost per single paper is \$7.00 to cover shipping and handling. For orders of 10 papers or more there is a 50% discount. Send cheque or money order (no credit cards, please) to:

CERLAC
240 York Lanes
York University
North York, Ontario
Canada M3J 1P3

Phone: (416) 736-5237
Fax: (416) 736-5737
Email: cerlac@yorku.ca

CERLAC Occasional Papers

Febrero de 2002

**MUJERES Y SERVICIOS POLICIALES EN AMÉRICA LATINA:
UN DOCUMENTO DE REFERENCIA REVISADO**

Nadine Jubb

Centre for Research on Latin America and the Caribbean (CERLAC)
York University, Toronto, Canadá

y

Wânia Pasinato Izumino

Núcleo de Estudos da Violência
Universidade de São Paulo (NEV/USP), Brasil

Este documento fue elaborado para el
Proyecto “Mujeres y Servicios Policiales en América Latina” – Primera Etapa

INTRODUCCIÓN¹

La incorporación del enfoque de género en la policía en América Latina ciertamente es un reto, pero a la vez representa una meta necesaria para garantizar que se respeten los derechos de la mujer – en particular su derecho a vivir sin violencia – y que la democratización sea equitativa. Las comisarías de policía especializadas para mujeres (en adelante Comisarías de Mujeres o CM) han ido a la vanguardia de la lucha para terminar con la violencia contra las mujeres desde que se fundó la primera CM en Brasil en 1985. La transversalización de género en la policía es una iniciativa mucho más reciente, pero también tiene consecuencias importantes para el ejercicio de sus derechos por parte de las mujeres, la forma en que viven la democracia y cómo contribuyen a ésta.

Las CM han contribuido a hacer de la violencia contra las mujeres un tema público, al romper el silencio y al estar entre los primeros compromisos concretos del Estado para tratar el asunto. Como parte de la lucha para terminar con la violencia contra las mujeres, las CM se destacan por una variedad de razones. Protegen a las mujeres contra las amenazas a su seguridad y tienen importantes consecuencias para los derechos humanos y ciudadanos de las mujeres, al proveer el acceso a servicios legales, médicos y psicológicos que estas usuarias, pobres en su mayoría, no podrían

sufragar. Como tal contribuyen a la seguridad ciudadana con un enfoque de género. Las instalaciones policiales especializadas también hacen una contribución significativa a la gobernabilidad, debido a la continua colaboración entre el movimiento de mujeres y los ONG, la policía, y en algunos casos los aparatos estatales de mujeres en las áreas de provisión, coordinación y administración de servicios.

Una transversalización de género exitosa solo ocurrirá a través de una lucha contra los estereotipos de género en la policía, tales como el uso de la fuerza de parte de los policías varones. Esta condición, acompañada del establecimiento de pautas sobre la transparencia, una representación equitativa, el compromiso político, las políticas y un presupuesto suficiente para la ejecución de dichas políticas, contribuyen a crear un cuerpo policial democrático con mayor probabilidad de que brinde servicios policiales democráticos. Si en el cuerpo policial se respetan los derechos de la mujer – y en particular el derecho de vivir sin violencia – es más probable que la policía haga cumplir estos mismos derechos en la comunidad.

La popularidad de las CM se hace evidente en la demanda por ellas que expresa tanto la población en general como el movimiento de mujeres, y en los dramáticos aumentos en las denuncias de delitos luego de abrir las CM. Aunque a menudo la demanda se origina con los movimientos de mujeres, el Estado luego considera el tema como de su interés, en particular entre la policía. Otro indicador es el continuo crecimiento en el número de instalaciones en aquellos países donde ya existen las CM, y el creciente número de países que las están estableciendo. En este momento hay unos trece países latinoamericanos que ofrecen

¹ Las autoras desean agradecer a Tracy Fitzsimmons y Cecília MacDowell dos Santos por sus comentarios acerca del documento y su generoso apoyo durante el proceso investigativo y de redacción. Las traducciones del portugués al inglés son de Phillip Stuart Couneyeur y del inglés al español son de David Traumann. Reconocemos el apoyo financiero del Centro de Investigación Internacional para el Desarrollo. El presente texto es una versión revisada de la conferencia titulada “Mujeres y Servicios Policiales en América Latina: Borrador de un Documento de Referencia”, dictada en la reunión de la Latin American Studies Association, Washington, D.C., celebrada los días 6-8 de septiembre de 2001.

instalaciones especializadas para tratar con la violencia hacia las mujeres, y muchos otros más que tienen procedimientos o programas de capacitación especiales para la policía. En cambio, la transversalización de género ha surgido más como resultado de presiones externas ejercidas por donantes y la asistencia técnica, que como una necesidad sentida del cuerpo policial o la movilización de los movimientos de mujeres a nivel local.

Como han señalado las analistas feministas en otras áreas, la participación estatal en un programa feminista puede ser una espada de doble filo, debido a que al tiempo que provee un mayor perfil, aceptación y presupuesto al programa, también cambia su contenido y objetivos para reflejar sus propios intereses (Nelson 1996, Ng 1996, Schild 1995). Por lo tanto, la visibilidad otorgada a la violencia contra las mujeres a través de las CM es compensada por los servicios que brinda a las usuarias, los que como veremos más abajo, no siempre dan prioridad a la defensa de los derechos de la mujer, o a la educación sobre este tema. Las CM se encuentran en la posición contradictoria de representar los intereses tanto del Estado como de los movimientos de mujeres. Deben “simultáneamente hacer cumplir la ley y subvertir el sistema; deben representar los intereses del Estado y aquellos de los movimientos sociales nacidos de la oposición a este mismo Estado” (Nelson 1996, 144). Se puede encontrar la misma contradicción en lo referente a la transversalización de género, donde ésta fundamentalmente reta a la cultura masculina del cuerpo policial, como es el mando único.

Los cuerpos policiales en América Latina están tomando importantes pasos dirigidos a mejorar la gobernabilidad y la seguridad ciudadana al desarrollar servicios

especializados para mujeres que son víctimas de la violencia y al transversalizar el género dentro de la institución. Al mismo tiempo, las considerables fortalezas y los éxitos de estas iniciativas deben ser equilibradas dentro de sus límites y hasta en sus contradicciones. El presente trabajo examina los temas clave en lo referente a los servicios policiales especializados en la violencia contra las mujeres y la transversalización de género en los cuerpos policiales de países latinoamericanos seleccionados, con el propósito de evaluar sus contribuciones a los debates sobre la ciudadanía de la mujer y la gobernabilidad. Aunque la evidencia sugiere que a pesar de sus limitaciones se deben fortalecer estas iniciativas, el hallazgo clave más significativo es la falta de datos, su análisis y una investigación comparativa que podría ser utilizada tanto para evaluar como fortalecer dichas iniciativas.

Este ensayo se elaboró como parte de la etapa inicial de un proyecto de investigación regional, cuyas metas son, primero, la producción de una documentación y una evaluación comprensiva de las CM y la transversalización de género en América Latina; y segundo, contribuir a fortalecer estas iniciativas. El presente ensayo pretende proveer una visión panorámica del estado actual de las investigaciones en lo que se refiere a las CM y la transversalización de género, así como contribuir a la definición de una agenda para investigaciones futuras. En él se examinará varios temas, como son: el mapeo de modelos existentes; el análisis del contexto de su surgimiento; las perspectivas en contención sobre la violencia contra las mujeres; las estadísticas existentes sobre el fenómeno; la posición de las mujeres dentro de los cuerpos policiales; la capacitación especializada y los procedimientos en las CM; la transversalización de género; cómo las CM

encajan en el sistema de justicia penal; la relación entre la policía y el movimiento de mujeres, así como otros actores clave; financiamiento y cooperación técnica; y finalmente, una evaluación del impacto de estas iniciativas. El ensayo termina por describir los aprendizajes logrados a través de la literatura examinada y cierra con recomendaciones para una futura agenda investigativa.

MAPEO DE LOS MODELOS

La presente sección provee una panorámica más descriptiva de las CM y la transversalización de género en el cuerpo policial. Esta servirá como fundamento para las secciones subsecuentes, en las que se abordará la problemática que surge a raíz de estos modelos. Lo que se vuelve claro en lo que concierne a las CM es que hay una considerable variación dentro de los mismos países (descrita aquí en relación con Brasil) y entre los distintos países. Esto se explica por los temas que desarrollaremos más adelante, incluyendo la falta de coordinación en el seno del movimiento de mujeres (el sector más interesado de la sociedad civil), entre el movimiento de mujeres y el Estado, y la marginalización de los “asuntos de mujeres” en los cuerpos policiales. Aunque hay menos información y menos experiencia con la transversalización de género, también parece variar mucho. Pero esto al parecer tiene que ver más con la relación entre el cuerpo policial y el donante, debido a que a menudo no se invita al movimiento de mujeres como socio. Sin embargo, las iniciativas de transversalización son muy novedosas, y hay todavía menos información sobre ellas en la literatura.

A. Las Comisarías de Mujeres (CM)

Comisarías policiales especializadas existen en sus diferentes manifestaciones en varios

países, como son Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Perú y Uruguay. Los modelos difieren en cuanto a quién es la población meta, con qué tipo de violencia tratan, qué servicios directos e indirectos proveen, cuáles son los actores estatales y no estatales que participan, cómo se comparte la responsabilidad entre ellos por la prestación del servicio y la toma de decisiones, y, finalmente, cómo son financiadas.

El nombre que se da al cuerpo policial a menudo provee una indicación de quién es la población meta y/o los tipos de violencia con que tratan. En la mayoría de los países, la población meta son mujeres adultas, niños/as y adolescentes. Pero según testimonio recibido desde Colombia, las *Comisarías de la Familia* allí trabajan solamente con violencia intrafamiliar y el abuso y explotación de niños/as. En Brasil, lo que todas las CM tienen en común es que atienden solamente a mujeres adultas. Sin embargo, la falta de una estandarización de los procedimientos y de las leyes estatales a nivel de país se refleja no solamente en los servicios que brindan, sino también en los distintos nombres que llevan estas comisarías: Comisaría de la Defensa de la Mujer, Comisaría de Atención a la Mujer, o Comisaría de la Mujer.

Muchas de las CM tratan solamente con la violencia intrafamiliar o doméstica contra las mujeres, niños/as y adolescentes, como es el caso de las *Comisarías de la Mujer y la Familia* en Ecuador. En la Argentina, Brasil y Nicaragua las CM también aceptan denuncias de violencia sexual. Aun en las CM que tienen un amplio campo de cobertura, la amplia mayoría de casos tratados se relacionan con la violencia conyugal. Además, lo que se considera como violencia intrafamiliar o sexual varía algo de un país a otro, en dependencia de las

leyes sobre la violencia y las atribuciones legales de las CM. En Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y Perú las CM atienden casos de violencia psicológica. Costa Rica es el único país en la región que reconoce la violencia económica. Aunque la violencia conyugal y de otra índole contra las mujeres puede tener elementos tanto civiles como penales, solamente las CM de Ecuador y Perú lidian con ambos. En Perú existe una variedad de modelos de unidades especializadas, dependiendo en parte del rango de la jefa. Algunas pueden atender casos de delitos graves, mientras que otras tratan solamente con faltas (Tamayo et al. 1996).

A menudo los servicios directos a las usuarias son brindados por la policía de forma conjunta con otros actores estatales y no gubernamentales. Los servicios policiales usualmente incluyen la toma de declaraciones, la realización de investigaciones, y la mediación entre una demandante y su agresor. La mayor parte del trabajo realizado por las oficiales de las CM – que son exclusivamente mujeres en todos los países – tiene lugar en la misma CM. Aunque en Nicaragua la *Comisaría de la Mujer y la Niñez* tiene el mandato para llevar a cabo investigaciones, en la práctica nunca se hacen investigaciones *in situ* en casos de abuso conyugal. Las oficiales de las CM en Nicaragua pueden también hacer detenciones, pero casi siempre van acompañadas por uno o más oficiales varones.

Las CM ofrecen dos tipos de servicios: directo a las usuarias individuales e indirectos a la comunidad. La mayoría de las CM ofrecen “servicios multidisciplinarios” a las usuarias, incluyendo servicios ginecológicos, exámenes médicos forenses y/o psicológicos, asesoramiento psicológico y representación legal. Normalmente son ONG de mujeres los que brindan estos

servicios gratuitos. La literatura no ahonda en los sistemas de referencia y contrareferencia, las metas y los niveles de los servicios ofertados. En Ecuador y Perú estos servicios son brindados en la misma CM, a través de un ONG con que ha firmado un contrato. En Nicaragua el aparato estatal contrata a trabajadoras sociales (durante la primera etapa), y éstas laboran en la instalación policial. Usuarias que interponen denuncias formales reciben transferencias para obtener servicios en uno de una cantidad de ONG en cada localidad que proveen servicios directos. Cuando hace diez años se estableció la *Comisaría de la Mujer* en Costa Rica, tenía un mandato más amplio. Hoy opera exclusivamente como un servicio de orientación, sin participación policial (Carcedo 1999). Los servicios indirectos incluyen sensibilización de la población y campañas educativas, las que son llevadas a cabo por los ONG, a menudo en coordinación con la policía de la CM. Además, y aparte de las CM, la policía ecuatoriana tiene también una *Oficina de Defensa de los Derechos de la Mujer* (ODMU), compuesta exclusivamente por oficiales de la policía. En la ODMU los nombres y las funciones han cambiado con la creación de las CM. En algunos lugares ellos apoyan los servicios de las CM, aunque la literatura disponible no es muy clara al distinguir entre los dos entes.

Se contratan a los centros para que brinden servicios complementarios al campo de acción de la policía. En Ecuador y en Nicaragua (durante la primera etapa de 1993 a 1998) estos contratos fueron firmados con el ministerio estatal de la mujer. En Perú, los ONG trabajan directamente con la policía, y en la segunda etapa en Nicaragua son contratados por una empresa administradora independiente. En gran parte debido a este rol de financiamiento, el aparato estatal de la mujer en Ecuador (*Consejo Nacional de las*

Mujeres, CONAMU) y en Nicaragua (*Instituto Nicaragüense de la Mujer*, INIM) jugaron un papel de liderazgo en la administración de las CM, así como en la coordinación entre las agencias. En Nicaragua existen comisiones a los niveles nacional y local para coordinar los servicios y administrar los fondos de los proyectos en que participan todos los centros vinculados a las CM ya sea a través de servicios directos o indirectos. Ecuador es el único país en que la jefa de la CM es civil. No queda claro en la literatura si la colaboración existe solamente para fines de coordinación entre servicios independientes, o si hay una administración, una vigilancia y un monitoreo conjunto, y de ser el caso, cómo funciona.

Dos estudios publicados en 2001 compensaron parcialmente la falta de información en lo concerniente a las CM en Brasil. Se trata del “Estudio de Investigación Nacional sobre el Funcionamiento de las Comisarías de Policía Especializadas en Atención a la Mujer”, auspiciado por el Consejo Nacional de Derechos de la Mujer, y de un estudio comparativo sobre las comisarías de mujeres en cuatro estados del nordeste brasileño. La primera investigación mencionada reveló dos aspectos interesantes en cuanto a los obstáculos para la realización de un estudio a nivel nacional. En primer lugar, las comisarías de mujeres son órganos policiales y están vinculadas a la policía civil estatal. Su creación, atribuciones, instalaciones y recursos están determinados por los gobiernos estatales, a través de leyes o decretos estatales, lo cual dio origen a algunas diferencias en su funcionamiento. Un segundo aspecto, derivado del primero, es la falta de estandarización de los procedimientos para la introducción de denuncias. En base a la bibliografía consultada, fue posible

identificar al menos tres modelos para el funcionamiento de estas CM.

El primero es un modelo que favorece los servicios burocráticos – la policía documenta las denuncias y da inicio a los procesos judiciales correspondientes. Esto se aplica, por ejemplo, a las Comisarías de Mujeres en el Estado de São Paulo. Una observación del quehacer diario en estas estaciones nos permite afirmar que las oficiales en estas CM hacen el rol de la policía judicial – o sea, que llenan los formularios policiales y ejercen la necesaria previsión burocrática para luego enviar las denuncias a los canales judiciales correspondientes.²

El segundo modelo mezcla las actividades policiales con iniciativas de mediación. Es el caso de las CM en el Estado de Río de Janeiro. Las actividades de mediación de conflictos reportadas por Soares (1996), Muniz (1996) y Brandão (1998) muestran cómo las oficiales asumen el rol de mediadoras, haciendo llamados a los agresores para que vengan a “conversar”. Solamente hacen uso de los canales judiciales como último recurso. En estos casos, las oficiales realizan una actividad que le atañe al poder judicial, debido a que la mediación y la resolución de conflictos son atributos de dicho poder. En lo referente a esta actividad, el estudio nacional verificó que existe una diferencia entre las atribuciones estipuladas por la ley y la práctica diaria en las CM. El estudio definió las actividades de conciliación y mediación como actividades no policiales, y estableció que se practican en un 42,7% de las CM. Estos datos nos permiten afirmar que este

² Hay muy pocos estudios que analizan el funcionamiento de las CM en São Paulo. Podemos citar a SEADE (1987), Izumino (1998), Nelson (1996), Santos (1999 y 2001) y Vargas (2001), aunque este último trabajo está dedicado exclusivamente al análisis de delitos sexuales.

modelo podría estar generalizado hacia otros contextos.

El tercero, es un modelo que combina la atención policial con la atención psicosocial, según lo describe Amaral (2001) en un estudio acerca de las comisarías de mujeres en cuatro estados del nordeste brasileño. La descripción de las prácticas en cada estado en lo concerniente a los tipos de atención – los participantes profesionales, los procedimientos, los canales, etc. – revelan una preocupación por escuchar a las mujeres y darles la oportunidad de pensar acerca del problema. Aquí la canalización del caso hacia el poder judicial parece ser una posibilidad, pero no es la única.

El financiamiento para las CM proviene de una variedad de fuentes. En todos los casos, el presupuesto asignado a la parte policial de los servicios la cubre principalmente la misma policía. En Nicaragua los servicios multidisciplinarios son financiados a través de la ayuda bilateral entre varios gobiernos europeos y sus contrapartes (INIM en la primera etapa, la Policía Nacional y una empresa administradora privada en la segunda). En Ecuador los fondos provienen de CONAMU, mientras que se han empleado fondos multilaterales (sistema de las Naciones Unidas) y bilaterales para financiar programas relacionados (tales como la capacitación y campañas educativas), así como negociaciones intersectoriales entre una variedad de agencias estatales y no estatales (Reyes y Camacho 2001).

B. La transversalización de género en la policía

Pocos cuerpos policiales en América Latina – o en otras partes – han emprendido la transversalización de género a lo interno de su institución. Nicaragua es el país con más

experiencia, aunque la Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador y la Policía Nacional de Haití (PNH), entre otras, también han tomado pasos hacia la transversalización de género. Los programas de transversalización han incluido una cantidad de elementos. El reclutamiento deliberado de mujeres es un aspecto central de estas iniciativas. Antes de los Acuerdos de Paz, los policías eran exclusivamente varones, pero luego de la fundación de la PNC las mujeres fueron incluidas en los esfuerzos de reclutamiento, y ahora representan un 6% de la fuerza total (y un 13% de los oficiales de más alto rango) (Rivera 2000). Aunque en Nicaragua las mujeres siempre constituyeron una proporción relativamente alta de la Policía Nacional, desde su fundación en 1979, también han realizado reclutamiento especializado. Hoy día las mujeres representan un 19% del cuerpo policial. En lo concerniente a las promociones y a la capacitación existen en Nicaragua políticas internas de equidad en el empleo, y El Salvador ha realizado un estudio diagnóstico para proveer la base de su política de equidad. Ningún país tiene todavía mecanismos de control interno o políticas específicas en lo referente a la equidad de pago u otros temas de equidad en el empleo, como son el hostigamiento sexual, horas flexibles o guarderías de niños/as.

La transversalización en Nicaragua ha ido más allá de mejorar la equidad en el trabajo para mujeres individuales. Existe un Consejo Consultivo de Género (encabezado por el Jefe de la Policía Nacional) con mujeres representantes elegidas, así como políticas sobre seguridad ciudadana con perspectiva de género, capacitación de género para toda la fuerza existente y todos los nuevos reclutas, y tiene “la perspectiva de género” como uno de sus nueve principios rectores.

La cooperación multilateral y bilateral han jugado roles clave en la transversalización de género en el seno de la policía. Las agencias donantes incluyen a la Cooperación Técnica Alemana GTZ (en Nicaragua), la Unión Europea (en El Salvador) y la Real Policía Montada de Canadá (en Haití). Las agencias de la ONU se comprometieron menos con la transversalización hasta que salió el Informe Brahmini. La cooperación ha incluido no solamente asistencia financiera, sino también apoyo técnico para el diseño y la ejecución de políticas y programas.

1. CONTEXTOS EN QUE SURGEN ESTAS INICIATIVAS EN LA POLICIA

Todas estas iniciativas ocurrieron dentro de contextos nacionales e internacionales de transición desde gobiernos autoritarios, un creciente movimiento de mujeres, y una mayor atención hacia las distintas formas que toma la violencia contra las mujeres. En cada caso el momento, los actores y los elementos han sido algo diferentes, pero a pesar de ello, se pueden hacer ciertas afirmaciones generales. Por un lado, existe la necesidad de que haya compromiso de parte de uno o más oficiales de alto rango en la policía. Por otro, debe haber una sostenida movilización política de parte del movimiento de mujeres a nivel local o nacional, lo cual en el caso de las democracias un poco más antiguas incluye el cabildeo directo de la policía. Los actores internacionales pueden o no participar directamente al proveer asistencia financiera o técnica, pero la atención internacional a los derechos de la mujer provee al menos un contexto político, legal o discursivo para los actores nacionales. En esta sección, examinaremos estos factores para algunos

países específicos. El aparato estatal de mujeres ha participado en estas iniciativas de forma algo irregular.

En los años ochenta ocurrió una transformación en la comprensión de la sociedad brasileña en cuanto a la violencia contra las mujeres, particularmente en un entorno doméstico. Desde entonces el problema ha adquirido visibilidad. Al ser definido como la principal bandera de las demandas feministas en los años ochenta (Costa 1998), la violencia contra las mujeres, principalmente los así llamados “delitos pasionales” tuvieron un fuerte rol unificador para el movimiento de mujeres en Brasil. Las mujeres llevaron a cabo luchas por mejores condiciones de vida, una mayor participación en el mercado laboral y el escenario político, el final de la dictadura militar y el retorno de la sociedad a la democracia. Para lograr estas metas, las mujeres se organizaron en varios grupos vinculados con la iglesia, los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones autónomas. Empezaron a crear espacios para hablar sobre la situación de opresión y discriminación que experimentaban en la sociedad. La primera elección directa para gobernador de un estado ocurrió en 1982, luego de casi 20 años de régimen militar. En Sao Paulo ganó el candidato de un partido de oposición, un progresista comprometido con los derechos humanos. Las agrupaciones de mujeres afiliadas con el movimiento feminista y los activistas de oposición consideraron que este gobierno ofrecía la posibilidad de establecer un diálogo con el Estado, denunciar la situación en que vivían las mujeres, y proponer medidas que podrían cambiar la falta de respeto que enfrentaban. La creación en 1985 de las CM para atender a las víctimas de la violencia física y sexual tuvo un significativo impacto político. La meta fue la de superar los problemas existentes en las comisarías de policía

ordinarias al proveer para las mujeres un entorno de respeto que alentaría que se entablaran demandas y un resultado judicial, así como ofrecer una atención que no solamente castigaría la violencia contra las mujeres, sino que también les brindara un apoyo jurídico-social y psicológico. Con el apoyo del jefe de policía (Nelson 1996) se estableció una nueva especialidad en el cuerpo policial.

En Ecuador, las primeras CM fueron establecidas en 1994 en Guayaquil y en cuatro otras ciudades, gracias a una líder del movimiento de mujeres que aprovechó su relación personal con el entonces Ministro del Gobierno para cabildear por su creación. Un acuerdo ministerial abrió el camino para el establecimiento de las cinco primeras CM como un proyecto piloto, administradas conjuntamente por la policía y un ONG de mujeres. Al inicio no participó el aparato estatal de mujeres (que entonces se llamaba Dirección Nacional de la Mujer, o DINAMU). En una movida por separado para lograr el apoyo del movimiento de mujeres, el gobierno interino post-Bucharam elevó el rango, las funciones y los atributos de la agencia, cambiando su nombre a CONAMU (Consejo Nacional de las Mujeres). Se trata de un órgano gubernamental con mayores poderes que su predecesor, dado que tiene la capacidad de establecer políticas. Hoy CONAMU es un actor clave en la administración de las CM en Ecuador.

Los modelos haitianos y salvadoreños de transversalización de género tienen dos contextos muy distintos. En El Salvador, como resultado de los acuerdos de paz y a menudo citado como la mejor práctica, ya ha ocurrido una significativa incorporación de antiguos guerrilleros, incluyendo algunas mujeres, al cuerpo policial. En Haití, la desmilitarización de la policía ha sido

mucho más difícil. Además, la violencia contra las mujeres se utilizó como una herramienta política durante el régimen militar (1991-93). El movimiento de mujeres ha montado campañas públicas y movilizaciones para levantar el perfil de la violencia contra las mujeres en particular, y de la violación como un crimen de guerra, en protesta contra la posición de los Estados Unidos, que desestimó las acusaciones (Fuller). Sin embargo, no hubo cabildeo directo con la policía. El financiamiento de la Unión Europea tuvo un enfoque de género mínimo. Parece ser que hay una falta de compromiso de parte de la policía, y al no haber un acercamiento (o al prevalecer la desconfianza) entre la policía y el movimiento de mujeres, se obstaculiza que eche raíces un paquete de transversalización de género que incluya a las CM.

En Nicaragua, la primera CM se creó para conmemorar el día internacional para poner fin a la violencia contra las mujeres (25 de noviembre de 1993). El proyecto piloto, financiado por Holanda, fue el resultado de más de un año de negociaciones entre el movimiento de mujeres, la policía y el aparato estatal de mujeres (INIM). La violencia intrafamiliar y sexual ganó visibilidad por primera vez en los años ochenta, como resultado de la sensibilización y estrategias legales y de otra índole adoptadas por los movimientos de mujeres sandinistas e independientes. Un precursor de las CM durante el período revolucionario (la década de los ochenta) fue la Oficina Legal de la Mujer (OLM) establecida por AMNLAE, la organización nacional de mujeres, que proveyó abogados y psicólogos (pero no policías) para acompañar a las mujeres en el proceso judicial o en los trámites de mediación. Luego de la derrota electoral del gobierno sandinista en 1990, la fundadora de la OLM sembró la idea de establecer una CM.

Mientras tanto, en una iniciativa separada, una oficial de alto rango en la policía empezó a desagregar estadísticas de delitos por género, y no solamente alentó como estuvo a la vanguardia de la creación de las CM en el cuerpo policial. Debido a que la policía se rehusó a proveer fondos más allá de lo disponible en el presupuesto nacional, se invitó al INIM para que fungiera como contraparte y administrara los fondos del proyecto. Los roles de los actores nacionales son interdependientes, aunque diferencias ideológicas y de otro tipo han causado que cada actor asevere que son “dueños” de las CM (Jubb 1999).

2. PERSPECTIVAS EN CONTENCIÓN SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Desde la relativa obscuridad y el silencio hace apenas veinte años, la defensa del derecho de las mujeres de vivir sin violencia ha ganado aceptación como un tema crítico en el desarrollo. La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres (CEDAW), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979 no hace referencia explícita a la violencia contra las mujeres. No obstante, fue un puntal clave en la Plataforma para Acción de la Cuarta Conferencia de Mujeres celebrada en Beijing en 1995. Aunque paulatinamente se está reconociendo la violencia contra las mujeres, existen una variedad de perspectivas sobre el fenómeno, incluyendo sus causas y relevancia, lo que constituye un acto de violencia, qué se debe hacer y quién debe hacerlo. Las partes interesadas tienen perspectivas que difieren entre sí, por ejemplo acerca de lo que constituye la prevención y cuáles son los objetivos de las CM. Otras diferencias están fundamentadas

en las especializaciones por disciplina, o sea, por ejemplo, una perspectiva de salud pública vs. una perspectiva de justicia penal.

El análisis de la violencia contra las mujeres tiene un largo historial en Brasil. Los primeros estudios que utilizan los informes policiales datan de mediados de los años ochenta, y hacen énfasis en la victimización de la mujer, colocando a la mujer en el rol de sufrir la violencia sin tener a mano mecanismos para superar la situación. En estos estudios, las causas de la violencia no residen en las relaciones entre hombres y mujeres, sino en factores externos tales como la pobreza, el alcoholismo y una estructura patriarcal de disposición entre los sexos en la sociedad (Izumino 1998). En los años noventa, los estudios sobre la violencia contra las mujeres se caracterizan por la introducción del género como categoría de análisis. La relación entre los sexos llegó a ser comprendida como una construcción social, y por lo tanto definida históricamente y abierta a la transformación. Se dejó de ver la violencia contra las mujeres como un elemento natural en la relación de dominación entre hombres y mujeres, y más bien como el resultado de relaciones de poder que estructuran las relaciones entre las personas en sus vidas personales, y que se desarrollan en múltiples direcciones, estableciendo diferentes posibilidades para la dominación y la sumisión. Se empezó a dar un cambio de enfoque, y se valoró el discurso femenino. Asimismo, se dejó de ver a las mujeres simplemente como víctimas pasivas de los sucesos. Los trabajos de Joan Scott (1988), Elisabeth Sousa Lobo (1991) y Helleith Saffioti (1992) fueron aquellos que más influencia tuvieron sobre esta nueva línea de estudio.

Algunos enfoques feministas buscan una única explicación acerca de la violencia contra las mujeres: el dominio estructural de

los hombres sobre las mujeres (Camacho 1996; D'Angelo y Heumann 1999). Difieren de los enfoques no feministas que obvian la especificidad de la violencia basada en género, y buscan temas socioeconómicos para explicar por qué parece ser que los hombres pobres son más violentos que los hombres ricos. Otra perspectiva feminista hace uso del modelo ecológico (Ellsberg 2000; Heise 1998). Este enfoque de causas múltiples le permite explicar por qué potencialmente cualquier mujer puede ser afectada, pero no todos los hombres son violentos.

Como en muchos debates feministas, los puntos de vista sobre la violencia contra las mujeres pueden ser distinguidos dependiendo de si hacen un llamado hacia un enfoque integrado o separado hacia la violencia. Aquellos que insisten en una explicación única (D'Angelo y Heumann 1999) argumentan que los enfoques integrales, como aquellos que abordan la violencia contra las mujeres desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, salud pública o los costos económicos para el desarrollo, pasan por alto los temas de poder y despojan a las mujeres de ser sujetos. De esta forma, los intentos por vincular la violencia social y "doméstica" (Buvinic et al. 1998) o por resaltar los costos económicos de la violencia (Morrison y Orlando 1998) son descartados como siendo instrumentalistas, se aboga por la necesidad de colocar a la mujer adelante y en el centro de los análisis y las respuestas que le otorgan a la mujer el derecho de tomar sus propias decisiones, incluyendo lo concerniente a su sexualidad (D'Angelo y Heumann 1999). Es vital insistir en que las mujeres sean sujetas de las políticas y que se replanteen los temas no en términos de cómo ser una mejor esposa y madre, sino en términos de los derechos inalienables de las mujeres sobre sus cuerpos. La suposición

subyacente a la posición feminista separatista puede ser fácilmente utilizada como una excusa para marginar los enfoques de género en la policía al argumentar de que se trata de una sección separada. Estos enfoques, que son muy comunes en las áreas de seguridad ciudadana y gobernabilidad, confunden lo que definen estrechamente como "temas de mujeres" (Neild, ICCHRD) con un análisis de género que ofrece una nueva perspectiva acerca de cómo el poder funciona en situaciones simbólicas o aparentemente neutrales en cuanto a género (Scott 1988). Además, esta división es en realidad una dicotomía algo falsa: aún la violencia basada en género no afecta a todas las mujeres de la misma forma, ni todas las mujeres tienen las mismas posibilidades de responder.

Las perspectivas sobre la violencia contra las mujeres difieren también en lo que se considera como violencia. La literatura sobre la violencia contra las mujeres, de forma abrumadora, y sin importar la perspectiva o el campo de estudio, trata del abuso conyugal de mujeres en relaciones heterosexuales. Esto también se refleja en las estadísticas de las CM, que enfocan exclusivamente el abuso conyugal, o bien estos forman la mayoría de las denuncias interpuestas (como veremos más adelante). De hecho, puede ser que la violencia conyugal sea la forma más prevaleciente de violencia contra las mujeres adulta, y la creciente atención al tema ha permitido que se hiciera más visible. Sin embargo, no todas las concepciones sobre la violencia conyugal son iguales, ya sea en las políticas, en las leyes o en las CM. La mayoría enfoca solamente el abuso físico, con una atención secundaria al abuso psicológico. Solamente en Costa Rica se reconoce por ley la violencia patrimonial (v.g. retención o control de los recursos económicos de la familia), mientras que la violencia sexual, tal

como el sexo matrimonial forzado usualmente se considera como un derecho / obligación ya sea explícitamente (cultura) o por omisión (ley). Aunque el abuso conyugal es la forma más común de violencia contra las mujeres, un enfoque exclusivo sobre el abuso conyugal como “violencia doméstica” puede desembocar en un resultado no intencional al ser simultáneamente resaltado y marginado, o colocado en la agenda pública solamente para ser reprivatizado (Jubb 2001). Esto hace que sea más fácil equiparar todas las formas de violencia contra las mujeres con el abuso conyugal al ignorar las experiencias “públicas” de violencia, ya sea en su manifestación individual (hostigamiento sexual) o como violencia estructural perpetrada por el Estado (v.g. la violación política en Haití o la situación de las mujeres refugiadas y desplazadas en El Salvador y Guatemala).

Las perspectivas sobre la prevención, así como la violencia psicológica, pueden variar por sectores. Para la policía, la prevención normalmente significa una intervención de parte de la policía para evitar un delito más serio. La prevención puede consistir en poner al agresor en la cárcel, llegar a un acuerdo extrajudicial, o aun, tener una “plática” con él. Para el movimiento de mujeres, la prevención es un proceso de largo plazo, que incluye actividades como son campañas educativas o programas de capacitación para elevar la autoestima de las mujeres. Para el movimiento de mujeres en Nicaragua, el reconocimiento de la violencia psicológica es uno de los sellos distintivos de la Ley de Violencia Intrafamiliar. Sin embargo, en la práctica la policía en Nicaragua no la reconoce. No han sido capacitados para detectarla, y hay muy pocos casos juzgados por daños psicológicos.

Asimismo existen una variedad de opiniones acerca de qué respuestas se deben dar para terminar con o prevenir la violencia contra las mujeres, defender el derecho de la mujer de vivir sin violencia, y quién lo debe proveer. Un conjunto de enfoques está relacionado a la perspectiva disciplinaria. Un psicólogo y un abogado no siempre comparten la misma perspectiva. Un/a abogado/a probablemente quisiera que todos los casos fueran a parar en los juzgados para que las mujeres ejercieran sus derechos; un/a psicólogo/a buscaría como aumentar la autoestima y la autonomía personal (indicadores de resistencia a la violencia). Introducir una denuncia formal no necesariamente conlleva a esto.

Luego hay debates acerca de cómo incluir a los hombres, si es que se debe hacer. Algunos argumentan que deberían ser incluidos como aliados en la resolución del problema de la inseguridad de las mujeres (Ellsberg y Clavel 2001); Camacho 1998). Pero también existe una cierta reticencia para trabajar con hombres, debido a que le resta financiamiento del trabajo con las mujeres o porque las mujeres quedan pasivas mientras los hombres se vuelven los agentes del cambio. Otra posición argumenta que al no trabajar con los hombres, se está suponiendo que la violencia es algo natural en ellos, mientras que toda la responsabilidad por el cambio – y por tanto el frenar la violencia – se coloca en hombros de las mujeres (D’Angelo y Heumann 1999).

En América del Norte algunos enfoques tempranos basados en una perspectiva separatista argumentaban que el Estado era el sitio del poder masculino, y que no podía ser considerado como aliado o un instrumento para el empoderamiento de la mujer. Por lo tanto buscaron soluciones en otra parte – en particular el movimiento de

albergue. En América Latina, el crecimiento del movimiento de mujeres contemporáneo es inextricable de los procesos de militarización y democratización. Esto puede ayudar a explicar que una gran parte del movimiento de mujeres busque como lograr un “punto de apoyo” en el Estado recién democratizado (Alvarez 1990). Sin embargo, ha habido un debate acerca de si el movimiento de mujeres se debe profesionalizar (en forma de individuos o grupos contratados por los aparatos estatales de la mujer), o si deben operar solamente en oposición al Estado. Sin embargo, la colaboración con la policía como un vestigio o anterior garante de la seguridad del Estado levanta mucho más dudas y contradicciones. Muchos autores señalan las contradicciones de Estados que emprenden acciones positivas para prevenir o sancionar la violencia contra las mujeres, mientras simultáneamente realizan actos de violencia o reproducen mitos de género acerca de la brecha entre lo público y lo privado, y donde están colocadas las mujeres en ellos (Jubb 2001; Nelson 1997).³ Los temas de las perspectivas en contención son también relevantes a los Planes Nacionales contra la Violencia, que ahora tienen muchos países de América Latina y que son intersectoriales. En Nicaragua, el movimiento de mujeres luchó por una definición amplia de la violencia contra las mujeres, incluyendo la prostitución y las violaciones contra las leyes laborales (por ejemplo, en las maquilas), pero fue rechazada por los socios estatales, quienes insistieron en tratar solamente con violencia “doméstica”.

Un enfoque de género hacia los derechos de la mujer provee una perspectiva más crítica de la policía. Esta no debe ser vista como un

³ Thompson (1997) examina las contradicciones en la acción estatal China cuando se celebró la conferencia de ONG de mujeres en Huarou en 1995.

simple facilitador de la justicia o un proveedor de servicios, sino que se debe examinar cómo también puede perpetrar la violencia ya sea directamente (violaciones, la revictimización de las demandantes), por omisión (al ignorar casos enteros, al obviar evidencia potencial), o estructuralmente (al no atender casos en ciertas áreas, o al tratar a las mujeres de forma distinta, en dependencia de su clase o raza). Esto es particularmente relevante para los cuerpos policiales en Estados que han realizado la transición hacia la democracia. Esto ha sido también la experiencia de mujeres de las comunidades marginalizadas en Brasil, que son renuentes de ir a la CM para solicitar protección de compañeros agresores debido a que es probable que la policía los detenga por posesión de drogas.

3. LA IDENTIDAD DE LAS USUARIAS Y LAS ESTADÍSTICAS SOBRE PREVALENCIA Y SERVICIOS DISPONIBLES PARA LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Antes de considerar lo que nos dicen las estadísticas de la policía acerca de la violencia y del perfil de las usuarias de las CM, es necesario examinar los sistemas de información y los análisis de datos como tal, para verificar si hay brechas y sesgos que afectan a las mismas estadísticas. No cabe duda que las CM han sido vitales al proveer el acceso a la información sobre la violencia contra las mujeres. Pero no se puede dar por sentado que esta información sea neutral: lleva implícito un sesgo debido a cómo se entiende la violencia en las leyes y las percepciones de la violencia de parte de los oficiales que recopilan los informes, así como por los límites a la producción de estadísticas, su análisis, y su uso para el desarrollo de políticas públicas.

A. Registro y análisis de los datos

Las contribuciones de las CM al análisis de la violencia contra las mujeres son, como en tantos otros ámbitos, muy desiguales. Por un lado, algunas investigadoras alaban las CM al considerarlas una gran ayuda para el análisis de la violencia contra las mujeres debido a que los registros policiales han suministrado el acceso a datos que antes no se registraban del todo, o bien no se registraban tan sistemáticamente en términos de la cobertura territorial o factores clave tales como edad, sexo, relación y reincidencia de la víctima y del agresor (OPS 1999; Reyes y Camacho 2001).

Por otro lado, hay varios límites a los registros policiales. Uno de ellos está relacionado con el campo de acción de las CM: solamente recopilan estadísticas acerca de los delitos en que entablan una acción judicial, por lo que las CM que tratan solamente la violencia intrafamiliar no tienen estadísticas acerca de violencia sexual u otras formas de violencia. Mientras que algunas CM manejan solamente delitos de envergadura, otras lidian solamente con faltas menores. El bajo nivel de recopilación de datos y la inexistencia de un análisis es un problema generalizado, como se nota en los casos de las CM nicaragüense, ecuatoriana y brasileña, y ocurre debido a la escasez de fondos y la falta de capacitación (Ellsberg y Claramunt 1996; Reyes y Camacho 2001). Un problema adicional con los registros de la policía es que los oficiales no están capacitados para detectar las distintas formas que toma la violencia, por lo que los datos generados pueden no reflejar la situación de las usuarias (Loreto Biehl 2001).

Las estadísticas de delitos también pueden ser analizadas en términos de las percepciones que crean acerca de la

violencia contra las mujeres. Aunque pareciera que los registros policiales sirven para visibilizar la violencia contra las mujeres, a menudo se limitan únicamente a la violencia conyugal. Por lo tanto, otras formas de violencia, como la violencia sexual o la violación de los derechos de la mujer por parte del Estado no se incluyen. En Nicaragua muchas formas de violencia intrafamiliar son clasificadas como faltas, y aunque las CM en Nicaragua llevan registros acerca de delitos mayores y menores, solamente los primeros son ingresados a las estadísticas oficiales de la policía. Aun las faltas registradas por el Departamento Nacional de Comisarías no son clasificadas claramente según la Ley de Violencia Intrafamiliar. Daños psicológicos graves, que se pueden catalogar como delitos, usualmente son obviados por las CM y no forman parte de sus registros (Jubb 2001). Puesto que la amplia mayoría de las denuncias no van a juicio, y que los registros especializados que llevan las CM nicaragüenses no pueden ser integrados al sistema general, se puede considerar que los sistemas de información tradicionales de la policía más bien reproducen la invisibilidad de la violencia contra las mujeres.

Aproximadamente un 70% de las denuncias en las CM brasileñas son sobre violencia conyugal. Sin embargo, en muchos casos, la policía no clarifica los aspectos relacionados con los procedimientos policiales y jurídicos, ni describe cómo asesoran a las personas en lo que concierne a las demandas de separación del cónyuge, asignaciones familiares, etc. Santos (1999) muestra que la posición de una mujer policía en lo que atañe al movimiento de mujeres – más distante o más cercana – determina la manera en que la policía recibirá y registrará una denuncia acerca de un delito cometido contra una mujer. Lo que se debe resaltar es el hecho de que se trata de un enfoque

individual, no de un enfoque institucional. Las mujeres policías no necesariamente tienen que estar alineadas con el movimiento feminista, pero sí deben recibir una capacitación que las sensibilice en lo concerniente a la condición de las mujeres en la sociedad brasileña. Regresando a los tres modelos existentes en Brasil, aquellos que buscan la mediación y la conciliación carecen de estudios adecuados en cuanto a la incorporación de género como una categoría analítica en su funcionamiento. Dado que el modelo que se sigue tiene una perspectiva exclusivamente policial, la influencia de la discreción individual en el registro de las denuncias se hace bastante evidente.

Los estudios han demostrado que la amplia mayoría de las mujeres no acuden a la policía cuando viven situaciones de violencia. En efecto, la investigación en varios países revela el hecho de que en su mayor parte las mujeres nunca buscan ayuda institucionalizada en casos de violencia. Un estudio realizado en Nicaragua muestra que un 80% de las mujeres que sufrieron abuso conyugal no buscó ayuda externa. Un 14% acudió a la policía, aproximadamente un 5% fue a un centro de mujeres, y aproximadamente el 1% se dirigió a una clínica de salud pública (Ellsberg et al., 1998). En los barrios populares de Quito, se encontró que solamente un 7% de las mujeres entrevistadas había relatado lo ocurrido a alguien fuera de su núcleo familiar, y ninguna de ellas fue a las autoridades para interponer una denuncia (Camacho 1996). Algunos estudios han mostrado que es más probable que las mujeres busquen servicios especializados de proveedores estatales o no gubernamentales que ir a la policía (regular). Un estudio nicaragüense realizado por la Red de Mujeres contra la Violencia encontró que el índice de registros en doce de sus centros afiliados alternativos más dos CM eran más

altos en un 50% que los registros de la Policía Nacional (Larrain 1997). Un estudio chileno comparó el índice de registros en los Centros de Información de los Derechos de la Mujer (CIDEM) recién establecidos por SERNAM, el aparato estatal de mujeres, con los registros realizados en las comisarías de policía regulares y los servicios de salud (hospitales y clínicas públicas), encontrando que un 65% de las mujeres que acudieron al CIDEM y reconocieron que vivían situaciones de violencia no fueron ni a la policía ni a los servicios de salud.

Además, las estadísticas de la policía toman en cuenta solamente las denuncias recibidas, y no le dan seguimiento al resultado de dichas denuncias. La investigación ha mostrado que la inmensa mayoría de las denuncias no van a juicio (CENIDH 1995; Soares 2001; Tamayo 1998). Un estudio realizado en Nicaragua entre 1994 y 1995 encontró que por un período de tres meses, de 450 casos, solamente un 12,2% fueron enviados a los juzgados. De los casos remanentes, un 34,7% fueron resueltos en las CM a través de la mediación o se cerraron en las distintas etapas de la investigación policial debido a que la demandante no siguió con los procedimientos (CENIDH 1995, 27). La falta de un registro nacional para darle seguimiento a los casos desde el momento de la denuncia en la policía hasta que llegue y pase por los juzgados hace que sea más difícil todavía hacer este análisis (Ellsberg y Clavel 2001).

Desafortunadamente, estas estadísticas todavía siguen subutilizadas en la formulación de políticas públicas para combatir y reprimir la violencia contra las mujeres. Aunque fueron las estadísticas desagregadas que llevaron a la creación de las CM en Nicaragua, hoy día los análisis de las estadísticas, por ejemplo un estudio de

arreglos extrajudiciales de parte de la Dirección Nacional de CM y una organización de mujeres, constituyen una excepción (Torres et al., 2000). En Brasil, esto sugiere un cisma entre el interés académico por el tema (aquellos que producen las estadísticas) y la sanción de la violencia contra las mujeres (incluyendo en este grupo, a pesar de las diferentes esferas en que operan, a los grupos de mujeres, los activistas de derechos, legisladores y gobernadores).

Finalmente, no existen suficientes registros policiales para poder analizar las dinámicas de la violencia, puesto que se trata de registros selectivos de denuncias y no del grado de frecuencia con que se dan los actos de violencia. Aunque todas las CM han mostrado un continuo incremento en la cantidad de denuncias registradas, la ausencia de estudios de línea de base hace que sea imposible sacar conclusiones acerca de si la ocurrencia o predominancia de la violencia va en aumento o más bien disminuye (Larrain 1997; Reyes y Camacho 2001). La mayoría de las denuncias de delitos se refieren a agresiones físicas (golpes) y amenazas. La lista de casos a ser juzgados ha aumentado en los años recientes. Sin embargo, no es posible determinar si este crecimiento se debe a un verdadero aumento en la violencia contra las mujeres, o más bien a un incremento en las denuncias, estimuladas por las campañas y el reconocimiento de que las CM son un sitio privilegiado para introducir una denuncia. Es probable que el crecimiento registrado no tenga una causa única. Lo que sí se puede afirmar es que las CM le han dado visibilidad al problema, así que hoy es posible conocer estas denuncias y examinar su perfil. Pero esto tiene serias implicaciones para el análisis sobre en qué medida las CM están contribuyendo a

terminar o impedir la violencia, y por ende qué tan eficaces son.

B. Perfiles de Mujeres Sobrevivientes

Un estudio reciente de la violencia contra las mujeres realizado en Ecuador (Reyes y Camacho 2001) reporta estadísticas de una evaluación y de un estudio de impacto de las CM en base a un total de 105.345 denuncias registradas en las CM de cinco ciudades entre 1995 y 1998. Más de un 97% de las denuncias fue interpuesta por mujeres adultas y niñas. La mayoría de las mujeres (75,3%) tenían entre 20 y 39 años de edad, un 87,6% era de la ciudad, y un 65,4% seguía casada o todavía vivía con su compañero de vida agresor. La composición étnica fue de un 83,3% mestizas, 7,8% indígenas y 6,2% negras. Por lo general estas estadísticas reflejan la distribución de la población, y toman en consideración la variación en la distribución étnica en las diferentes ciudades. Dos terceras partes (67,3%) de las mujeres trabaja en el sector informal y son muy pobres, mientras que un 62,7% no había terminado la secundaria. Aunque hay pocos detalles acerca de los agresores, un 67,3% también trabajan en el sector informal. Las mujeres reportan que la violencia usualmente ocurre semanalmente (38%). Solamente un 10,05% ha interpuesto denuncias basadas en la violencia psicológica, pero un 94,09% reportó violencia psicológica y un 71,55% denunció violencia física. Aproximadamente la mitad de las mujeres (49,6%) había experimentado tanto violencia física como psicológica. Casi una tercera parte de las mujeres entrevistadas (31,4%) habían sido obligadas a tener relaciones sexuales con su compañero de vida, aunque solamente un 15,7% de las denuncias fueron debido a una agresión sexual.

En Nicaragua no se ha realizado un estudio a nivel nacional de los informes policiales de las CM. Cada año la policía publica estadísticas generales, pero no se hace referencia explícita al trabajo de las CM a los niveles nacional y local. Aunque los datos de las CM son desagregados por el sexo y la raza de la víctima y del agresor, estas diferencias no aparecen en el informe estadístico publicado anualmente. Sin embargo, se llevó a cabo un estudio sobre mujeres que entre 1998 y 1999 habían firmado acuerdos extrajudiciales en seis ciudades con la mediación de las CM (Torres *et al.*, 2000). Un 92% de las víctimas son mujeres y un 78% tiene entre 15 y 40 años de edad. Casi la mitad de ellas (45%) eran casadas o mantienen un matrimonio de hecho. La mayoría de las mujeres son amas de casa (45%) y empleadas domésticas (20%). Durante el período en mención un 71% vivía con su compañero de vida actual o estaba separada. Las estadísticas muestran que un 82% de los agresores son varones. De estos, un 69% vive solo, mientras que el 31% remanente vive con su compañera. Casi la mitad (49%) de los agresores tienen entre 11 y 30 años de edad. Un informe de denuncias introducidas a una CM local durante un período de cinco meses en 1995 revela que un 54% de las violaciones ocurre en el hogar de la víctima y que en un 12,5% de los casos el violador era pariente de la víctima. La mayoría de las violaciones ocurren los días viernes y sábado. Las víctimas son casi exclusivamente mujeres (99,9%), de las que un 30% son niñas con menos de 15 años de edad. Los agresores son todos adultos y todos tienen educación primaria. Un 47% no tiene empleo.

En lo referente a la producción de estadísticas acerca de la violencia contra las mujeres, las CM brasileñas difieren en un aspecto importante: las estadísticas oficiales

de la policía no ofrecen datos por el sexo de las personas involucradas.⁴ El primer estudio llevado a cabo desde la creación de las CM en São Paulo reveló que un 71,3% de los casos reportados trataba con parejas (SEADE 1987). En Florianópolis (Camargo 1992) un análisis de 2.000 denuncias interpuestas en las CM reveló que en un 74,1% de los casos estaba involucrada una pareja. En Río de Janeiro, un 47% de los ataques reportados en las comisarías de mujeres de la Baixada Fluminense fueron perpetrados por (ex)maridos, (ex)compañeros de vida o (ex)amantes (FIOCRUZ 1991). En el año 1992, en este mismo estado (Soares 1996), es notable que un 74,5% de los delitos denunciados fueron realizados por cónyuges. Un estudio reciente llevado a cabo en el nordeste del país (Amaral 2001) no solamente corrobora este perfil de violencia que se dibuja en las comisarías de mujeres, pero también demuestra que a pesar de todas las campañas y las medidas tomadas, la violencia contra las mujeres sigue presentando las mismas características. Las denuncias incluyen maridos/compañeros, ex-maridos/ex-compañeros, amantes/ex-amantes, y corresponden a un 57,5% del total en Natal, un 73,9% en João Pessoa, un 87% en Fortaleza y un 79,5% en Salvador.

El perfil de las mujeres que hacen uso de las CM en Brasil, aunque fragmentado en el tiempo y el espacio, ofrece una visión de estas mujeres y de sus agresores – o sea, quiénes son (Seade 1987; Camargo 1992; Soares 1996; Izumino 1998; Amaral 2001). Por lo general, se puede decir que las víctimas son mujeres jóvenes (entre 19 y 34

⁴ Esto sigue siendo un problema, a pesar de las recomendaciones de varias convenciones y programas para enfrentar la violencia en la sociedad brasileña, como son la Convención de Belém do Pará (1994), el Programa Nacional de Derechos Humanos (1996), el Plano Estatal de Derechos Humanos (1998) y el Programa Nacional de Seguridad Pública (2000), entre otros.

años de edad), con un bajo nivel de escolaridad y calificación profesional. Cuando tienen trabajo remunerado, se encuentran en el sector de mercado y en los servicios de limpieza. Muchas son amas de casa, pero reportan que tienen algún tipo de actividad en el mercado de trabajo informal. Amaral (2001) hace énfasis en el alto grado de amas de casa entre las víctimas que recurren a las comisarías de mujeres en el nordeste brasileño. Hay muy pocos estudios de color o raza desde esta perspectiva. Seade (1987) hace una comparación entre los datos de la policía y de la población, llegando a la conclusión de que los porcentajes de denuncias interpuestas por mujeres negras y mulatas sobrepasan su presencia verificada entre la población. Para resumir, las personas involucradas pertenecen a las clases económicamente menos privilegiadas, lo que viene a reforzar el estereotipo de que la violencia doméstica puede ser atribuida a la pobreza y a la ignorancia. Los agresores suelen ser varones de entre 25 y 45 años de edad, también con bajos niveles de escolaridad y calificación profesional. La mayoría de las agresiones ocurre en el hogar, principalmente por la noche y en los fines de semana. Estos contextos ponen en evidencia un claro perfil de clase en lo concerniente a las usuarias de los servicios que brindan las CM.

Estudios recientes (Izumino 1998; Pimentel 1998) han puesto énfasis en dos razones por las cuales predominan las clases populares entre las usuarias de las CM. Primero, hay una situación histórica que coloca a estos sectores bajo un mayor control y vigilancia de parte de los órganos policiales y judiciales, de modo que aun las faltas asumen una gran expresión en el contexto del crimen urbano. En segundo lugar, al considerar la publicidad otorgada a la violencia contra las mujeres en la esfera privada, uno debe tomar nota del hecho de

que los sectores más privilegiados de la población pueden contar con agentes y servicios que les permiten encontrar una forma más “privada” de negociación y resolución de conflicto. Al verse confrontados por este tipo de conflicto, no necesariamente tienen que ir por la vía policial-judicial. En su lugar, tienen la opción de buscar los servicios de abogados privados, terapeutas y médicos. En otras palabras, esto significa que la violencia doméstica no es el resultado de la pobreza. La publicidad que la rodea es resultado de la falta de derechos, entre ellos el derecho de acceso a servicios especializados para problemas de esta naturaleza. Esta carencia sí es debido a la pobreza.

4. SERVICIOS POLICIALES: CAPACITACIÓN Y PROCEDIMIENTOS ESPECIALIZADOS PARA TRATAR CON LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Aunque las comisarías de policía especializadas son uno de los aspectos distintivos de las respuestas estatales a la violencia contra las mujeres, es sorprendente notar que el desarrollo, el uso y la eficacia de la capacitación y los procedimientos especializados utilizados por las CM han sido el blanco de críticas substanciales. Un vistazo a los estudios disponibles hace evidente las suposiciones del enfoque separatista y aun del esencialismo de género. Por ejemplo, estas CM se mantienen separadas del resto de la policía y se administran de manera distinta. Se brinda poca atención al desarrollo de procedimientos especializados, y puede ser que las oficiales no tengan una capacitación especializada. Parece ser que las modificaciones de los procedimientos

anteriores han ocurrido en la práctica, en vez de pasar por un proceso de desarrollo, aprobación y aplicación formal de los nuevos procedimientos y políticas que tomen en cuenta las dinámicas de género de la violencia contra las mujeres, para así asegurar la seguridad ciudadana de las mujeres.

Las suposiciones separatistas, asociadas con el esencialismo de género, se hacen evidentes en los modelos diseñados. Dichos modelos han sido concebidos como unidades separadas, especializadas, en las que las mujeres recibirían un trato distinto que en una comisaría regular. La privacidad, una entrada separada, y oficiales de policía que son en su totalidad mujeres son aspectos medulares de las CM. Hay un debate considerable acerca de si tener exclusivamente mujeres policías es una diferencia crucial. Algunas, principalmente las integrantes de los movimientos de mujeres, argumentan que las usuarias se sienten más a gusto hablando con una oficial (Lonsway 2001; Reyes y Camacho 2001), mientras que otras son de la opinión que la actitud del o de la oficial es más relevante que su género (ICCLR 1999). En la misma policía nicaragüense, Jubb (2001) encuentra puntos de vista igualmente mezclados, aunque las oficiales de las CM adoptan el primer punto de vista, mientras que sus superiores prefieren el segundo (probablemente porque están más versadas en los análisis de transversalización de género). Cuando las CM se encuentran cerradas (los fines de semana o los días de semana por la noche), se les dice a las mujeres que pueden esperar a que abra la CM, o bien ser atendidas por un oficial varón.

El consenso en la literatura es que el procedimiento predominante que han adoptado las CM son los acuerdos

extrajudiciales, aunque estos son muy cuestionados debido a que colocan la reconciliación de la pareja por encima de los derechos de la mujer. Usualmente toman la forma de acuerdos formales o informales entre los cónyuges, logrados a través de la mediación de una oficial de policía, o, como en el caso del Perú, una asesora legal (CENIDH 1995; Jubb 2001; Nelson 1996; Policía Nacional 2000; Reyes 1995; Tamayo 1999; Tamayo et al. 1996). La víctima y el agresor se reúnen con la oficial y explican su situación. Luego la oficial los guía hacia un acuerdo que firman ambas partes. En Nicaragua la pareja acuerda no insultar ni ofender a la otra parte, y se compromete a respetarse mutuamente. Estos procedimientos se aplican en actos menores de violencia o casos de “disputas” domésticas o de otra índole. Las investigaciones existentes indican que este tipo de procedimiento es generalizado y altamente controvertido. En Nicaragua, algunos – usualmente la policía y las usuarias – lo ven como algo positivo debido a que provee un acceso a la justicia que es rápido, eficaz y de bajo costo. Para muchas usuarias un aspecto crucial de estos acuerdos es que su compañero de vida no vaya a parar a la cárcel, de forma que podrá seguir “proveyendo” por su familia (Jubb 2001; Torres et al. 2000). El movimiento de mujeres ha rechazado estos acuerdos porque obstaculiza el acceso de las mujeres a la justicia y pasa por alto una violación de los derechos humanos (Tamayo 1999). Debido a que ambas partes deben firmar, a las mujeres en efecto se les echa la culpa por igual. Asimismo, se utilizan estos acuerdos como alternativa y no como atajo hacia un paso por el sistema judicial para encontrar justicia. Los grupos de mujeres argumentan que los casos deben enviarse a los juzgados para que se determine una sentencia y su sanción correspondiente, según las leyes sobre la violencia doméstica. La policía

responde a estos argumentos aduciendo que las mismas mujeres solicitan estos acuerdos (Jubb 2001). Un estudio nicaragüense encontró que a menudo estos acuerdos se celebran incluso en casos de violencia más seria, incluyendo amenazas de muerte y graves daños físicos (Torres et al. 2000). Vale la pena señalar que en este punto el movimiento de mujeres puede estar dividido entre aquellas (feministas intelectuales en el caso de Brasil) quienes argumentan que siempre se debe hacer una acusación formal y aquellas (organizaciones populares también en el caso de Brasil) que buscan acompañar a las mujeres en base a lo que demandan.

Estos acuerdos mediados contienen una cantidad de elementos importantes que sirven para resaltar el trabajo de las oficiales de policía y la relación entre dichas oficiales y las usuarias. Uno de estos aspectos es la negociación. Una considerable porción del trabajo de las oficiales en las CM consiste en hablar con las mujeres y convencerlas a hacer una acusación formal. Cuando las usuarias se rehusan a hacerlo, ocurre una compleja dinámica de negociación en la que, en Brasil por ejemplo, usuarias pobres, negras e itinerantes tienen que convencer a la oficial a llevar su caso (Nelson 1996). Cuando las usuarias deciden buscar un acuerdo a través de la CM, en vez de acudir a los juzgados, están en efecto recurriendo a la policía para que actúe como una autoridad mayor a la de su compañero de vida, para así lograr un nuevo balance de poder con su compañero de vida (Rifiotis 2001). Jubb (2001) argumenta que existe una importante diferencia entre las mujeres, quienes buscan a la policía en un momento crítico de su relación que ellas mismas están intentando resolver, y las oficiales, quienes buscan imponer su autoridad sobre la mujer que viene en busca de apoyo, así como sobre su compañero de vida agresor. Algunas son de

la opinión que esta dinámica hace que las oficiales no respeten a las usuarias (Luna Tobar 1995).

Luego surge una contradicción acerca de las oficiales en las CM que oyen a las usuarias e intentan convencerlas para que hagan una acusación formal. En parte, la razón por la cual hay exclusivamente oficiales mujeres fue que se supuso que serían más gentiles con las usuarias y que las sabrían escuchar. En toda la región, la investigación apunta a que la policía no provee una orientación adecuada a las usuarias sobre los servicios disponibles a través de las CM y en otras partes en lo concerniente a la violencia contra las mujeres y los procedimientos policiales en las mismas comisarías (Jubb 2001; Nelson 1996 y Tamayo et al., 1996). Incluso hay policías, particularmente en Brasil, que rechazan esta función de “trabajo social” porque sienten que no están realizando un trabajo policial “de verdad” (Jubb 2001; Rifiotis 2001). Sin embargo, las pautas de mejores prácticas subrayan que escuchar activamente y explicar cuidadosamente a las usuarias cuáles son sus derechos son unas de las medidas más eficaces que pueden proveer la policía y los otros servicios (Ellsberg y Clavel 2001; ICCLR 1999). No es solamente que estos procedimientos encajan con la prioridad acordada a la prevención y la creación de una cultura en que impera el Estado de Derecho en un contexto de seguridad ciudadana (Backhaus 1999), sino que la policía utiliza estos acuerdos sin calcular el riesgo que implica para las usuarias.

Las CM han sido tajantemente criticadas por no realizar suficientes investigaciones. En Nicaragua la policía de las CM solamente investiga denuncias de violencia sexual más allá que la toma de declaraciones e incluir el dictamen médico-legal. Esto en parte es debido a la escasez de recursos y a que a

menudo las mujeres retiran la denuncia. Nelson (1996) encontró que en Brasil solamente se investiga un 30% de los casos. Esto ha llevado a una investigadora a cuestionar no solamente la eficacia de las CM, sino incluso su existencia (Vargas 2001).

En marcado contraste con esta aplicación *de facto* de procedimientos policiales estándar en las CM, existen pautas concretas para visibilizar la violencia contra las mujeres como un delito. Estas pautas se basan en un cuidadoso análisis de los factores de riesgo para mujeres así como en la investigación acerca de los perfiles de la violencia contra las mujeres, por ejemplo los días y las horas en que se cometen delitos o el hecho de que las mujeres con el tiempo suelen abandonar las relaciones de abuso (Ellsberg 2000; ICCLR 1999). El Manual de Recursos para Estrategias Modelo y Medidas Prácticas para la Eliminación de la Violencia Contra las Mujeres en los Campos de Prevención del Crimen y de Justicia Penal (ICCLR 1999) describe una variedad de prácticas que contribuyen a que se cumpla con la ley de forma consistente e inmediata. Una estrategia modelo es que siempre se debe realizar una investigación. Otra es que se debe hacer un arresto siempre que ocurra un delito, sin importar si la policía tiene el consentimiento de la víctima o si hubo lesiones. En aquellos lugares donde la seguridad de las mujeres es la máxima prioridad, algunas jurisdicciones han garantizado que el agresor sea sacado del hogar inmediatamente. En todos estos ejemplos, una aplicación consistente es clave para lograr el cambio en actitudes.

La investigación demuestra que la capacitación de las oficiales en las CM es un factor clave para proveer un servicio eficaz que garantice el cumplimiento con los derechos de las mujeres. En algunos casos,

las oficiales que recibieron capacitación cuando se establecieron por primera vez las CM son las que demuestran más sensibilidad hacia las usuarias (Nelson 1996; Reyes y Camacho 2001). En Ecuador, Nicaragua y Perú las oficiales reciben capacitación en sensibilidad hacia asuntos de género y la violencia contra las mujeres, a menudo por un ONG que provee servicios directos (Reyes y Camacho 2001; Jubb 2001, Tamayo et al., 1996). Todos los estudios indican la necesidad de que sea el movimiento de mujeres el que provea esta capacitación desde una perspectiva de derechos de la mujer, para que sea eficaz. Es especialmente importante poder comprender porqué las mujeres permanecen por mucho tiempo en relaciones en que son víctimas de agresiones. Un elemento crítico para una capacitación eficaz es que debe estar vinculada a los hallazgos de las investigaciones (Camacho 1996), y que se deben utilizar metodologías interactivas y realizar actividades de seguimiento por un período de tiempo prolongado.

En Brasil la capacitación es uno de los puntos más débiles en las CM. El proyecto político original fue concebido con la idea de que la policía que trabajara en las CM pasaría por un programa de capacitación que la habilitara para enfocar el problema desde una perspectiva de género. Durante el primer año, hubo capacitación bajo la supervisión del Consejo de Estado para la Condición Femenina (CECF). Con el tiempo, y debido a los cambios que tuvieron lugar a nivel político y que, como hace énfasis Nelson (1996), se reflejaron en el funcionamiento de las CM, la preocupación por la capacitación de las policías fue marginada. Las CM ya no fueron creadas con la meta de proveer una atención más adecuada a las mujeres víctimas de la violencia, sino que en muchos casos

simplemente como respuesta a consideraciones políticas.

Una consulta nacional en Brasil, donde el movimiento de mujeres no ha participado directamente en las CM casi desde su fundación, destacó una nueva propuesta de capacitación ofrecida conjuntamente por un ONG de mujeres y la Comisión Nacional de Derechos de la Mujer, la que sería facilitada por el ONG y que estaría disponible para todas las oficiales. Aparte del carácter nacional del curso (en respuesta a las recomendaciones del Programa Nacional de Seguridad Pública), la meta es no solamente capacitar a las policías, sino también a otro personal que labora en las CM, como son oficinistas y detectives. A pesar de su aspecto innovador, es necesario prestar alguna atención a esta propuesta, tomando en consideración la diferencia que hay entre los modelos de comisaría de mujeres existentes. No se trata simplemente de estandarizar los procedimientos, sino de crear una sensibilidad entre los profesionales que trabajan en las CM (policías pero también psicólogos y trabajadores sociales), para que aprendan a reconocer la especificidad de la violencia de género, y especialmente los límites y los obstáculos que enfrenta cada mujer cuando interpone una denuncia.

El presente levantamiento de los niveles de capacitación entre las oficiales de las CM y de los procedimientos que utilizan muestra que proveerle visibilidad a la violencia contra las mujeres al crear un servicio especializado – léase separado / separatista – de por sí no termina con los mitos culturales acerca de la violencia contra las mujeres, ni significa que automáticamente las mujeres gozarán del pleno ejercicio de sus derechos. Lo que se percibe en la literatura es que a pesar de que en las CM todas las oficiales son mujeres, los procedimientos utilizados

en ellas reproducen los estereotipos y las normas culturales acerca de las mujeres.⁵ Hasta la fecha, no existe en la literatura un análisis a fondo de la eficacia de los procedimientos, y en especial de la capacitación. Sin dicho análisis no es posible evaluar eficazmente ni mejorar la calidad de estos servicios.

5. LA TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO EN LA POLICIA

La transversalización de género en los cuerpos policiales de América Latina tiene dos raíces: abordajes recientes de políticas de desarrollo feministas y cambios al concepto de seguridad nacional por el de la seguridad ciudadana y la democratización dentro de las transiciones hacia la democracia. Haremos uso de una revisión de los elementos teóricos, así como de estas dos raíces, como marco para el análisis de las iniciativas de transversalización de género existentes en la policía latinoamericana.

La transversalización de género organizativa es un paso reciente en el enfoque de género y desarrollo. Dichos enfoques empezaron por buscar formas de insertar a las mujeres en los proyectos y programas. Los retos en el camino hacia el logro de la igualdad de la mujer y de sus derechos a través del desarrollo han llevado a la creación de numerosos enfoques. La transversalización de género toma prestado del desarrollo organizativo la noción de que sin una transversalización de género al interno de la misma organización, sus programas no serán exitosos. Una de las suposiciones básicas de

⁵ Una investigación acerca de una “Celda Especial” en la India también ha mostrado que la policía reproduce las normas. Por ejemplo, el relato de una mujer en que describe la violencia a que ha sido sujeta debe ser corroborado por un pariente varón para que la policía le crea (Dave y Solanki 2000).

la transversalización de género es que las organizaciones forman parte del mundo en que existen, por lo que las relaciones sociales en una organización reproducirán aquellas del mundo que las rodea (Macdonald 1997), como son relaciones de poder desiguales entre los géneros que crean barreras estructurales a la promoción de las mujeres. Para que la transversalización de género sea exitosa es necesario que cambie la misión, la estructura, los programas y aún la cultura institucional. No basta con nombrar a alguien un “punto focal de género” y realizar un taller sobre sensibilidad de género. Hay una guía que define 13 puntos a ser considerados para la transversalización (Levy 1996). La “red” reconoce relaciones de poder en las organizaciones. Por ejemplo, no solamente recomienda órganos de toma de decisión representativos para que se hagan oír las voces de las mujeres, sino también arguye que deben de existir grupos de interés movilizadas no oficiales para ejercer presión sobre las estructuras de toma de decisión. Un “punto focal de género” por sí solo no es lo adecuado, a no ser que estén disponibles los suficientes recursos y que el punto focal participe directamente en la formulación de políticas y la planificación. También los programas que provee la organización son solamente un componente del todo. La parte más difícil de transformar en una organización es su cultura, o sea, las actitudes, los valores y las opiniones que comparten sus miembros. Es poco probable que haya un cambio sostenible a no ser que el mismo se concentre en los temas invisibles y de transformación lenta (Bridge 1995; Macdonald 1997).

La transversalización de género en los cuerpos de policía de América Latina ha tenido dos enfoques: interno (la igualdad de empleo para las mujeres) y externo (seguridad ciudadana). Este último se ha

vuelto el nuevo marco para la modernización y democratización de la policía. Pero gran parte de la literatura convencional sobre la seguridad ciudadana – en especial la referida a las CM – aborda el asunto de género en la forma de “temas de mujeres” solamente en una sección particular de su análisis: cuando trata con el aumento en la complejidad de los delitos al reconocer que el hogar puede ser un lugar peligroso para la mujer (Bernaes 1999), o bien como parte de los cambios que exige la sociedad civil (Neild-ICCHR).

Un verdadero análisis de género incluye estos discernimientos aislados y muchos otros más, mientras simultáneamente establece los vínculos entre ellos en base a un análisis del poder. En primer lugar, deconstruye suposiciones de género tanto de la sociedad civil como del cuerpo policial. Estos incluyen: que el delincuente es siempre varón; que la acción policial es represiva, no preventiva; que la acción policial enfoca al delincuente y no a la víctima; y que los oficiales de la policía son hombres (GTZ 1999, Tamayo 1999). En segundo lugar, contribuye a la construcción de un nuevo cuerpo policial con nuevos valores. Un elemento de este nuevo diseño es el cambio tanto de estas suposiciones como de las normas, políticas, procedimientos y prácticas que contribuyen a que se hagan realidad. Esto se logra, por ejemplo, al tener más mujeres en posiciones operativas y de toma de decisión. Hay un otro elemento que nos permite ver que la transversalización de género lleva a un logro más eficaz de las metas así como a una nueva definición de éstas. Los ejemplos incluyen la introducción y consolidación de la rendición de cuentas (Essim 2000) y la transparencia (Macdonald 1997). Para cualquier organización esto requiere de una reforma substancial, pero para los cuerpos de policía en América Latina se trata de algo

nada menos que revolucionario. Otro ejemplo sería que debido a que las CM son percibidas desde una perspectiva separatista como “temas de mujeres”, o sea, como algo aparte del resto de la policía, no son consideradas por la literatura no feminista como ejemplos concretos de la seguridad ciudadana o de servicios policiales comunitarios.

Las comisarías de policía especializadas para tratar con la violencia contra las mujeres han surgido en dos momentos diferentes. En un primer momento, la presión por establecerlas provino exclusivamente del movimiento nacional de mujeres como una forma de hacer que la policía se responsabilizara ante las mujeres, y no tenía un enfoque de seguridad ciudadana. En un segundo momento, las CM fueron vistas como parte de una estrategia global de transversalización de género, y tanto el movimiento nacional de mujeres como los donantes internacionales ejercieron presión desde una perspectiva de seguridad ciudadana y gobernabilidad. En el primer momento, dónde ubicar las CM en la estructura organizativa de la policía se volvió un importante punto de debate. Mientras que en Brasil se creó una especialidad por separado (Nelson 1996), en Nicaragua se volvieron una subespecialidad del Departamento de Investigaciones Criminales (Jubb 2001). Sin embargo, en la práctica, el movimiento de mujeres de ambos países se queja de que dentro de los cuerpos de policía las CM son marginadas.

Las contribuciones de las CM a la transversalización de género no son aparentes para la misma policía. El debate acerca de un espacio “separado” es polémico también para las oficiales que laboran allí. En Brasil, las CM son consideradas “un trabajo sin futuro” (Rifiotis 2001). En Nicaragua y en Perú las investigadoras

perciben un vínculo entre las CM y una mejora en la condición de las mujeres dentro del cuerpo policial (Jubb 2001; Tamayo et al. 1996). Aunque las CM han contribuido a permitir que las oficiales accedan en mayor número a los puestos operativos (considerados como trabajo policial auténtico, a diferencia de puestos administrativos o de servicio), en Nicaragua las oficiales de policía que encabezaron tanto la transversalización de género como las CM las consideran nada más como un servicio al público, y no como un importante paso hacia la transversalización. En Perú, la primera graduación de oficiales mujeres posibilitó que las CM expandieran su competencia de la mera investigación de faltas para incluir también delitos (Tamayo et al. 1966). En efecto, hasta aquel momento había hombres a cargo de algunas CM. Este mismo estudio sugiere que las CM tratan con más casos que las comisarías regulares.

En El Salvador, un estudio diagnóstico encargado por la Unión Europea encontró que las mujeres constituyen un 6,73% de los 17.279 miembros de la Policía Nacional Civil. Aproximadamente un 70% de estas mujeres respondió a la encuesta. Del total de oficiales, un 82,08% eran agentes, el rango más bajo en el cuerpo policial. Subiendo por los distintos rangos, se nota una marcada caída entre las cabos (6,99%), que están apenas un rango por encima de las agentes, hasta llegar a las subcomisionadas (0,92%), que sostienen el rango más alto entre las oficiales. Otro importante indicador del lugar de las mujeres en el cuerpo policial es la cantidad de mujeres en puestos operativos. En El Salvador, un 70% de las oficiales sondeadas ocupaba puestos operativos, aunque la mayoría de ellas testificaron que sus superiores solamente les permitían realizar labores administrativas y trabajos afines que no incluían el patrullaje o la realización de arrestos. Se encontró que

de todas las mujeres consultadas un 64% habían sido discriminadas y un 33% no, mientras que un 54% de ellas habían sido víctimas de la violencia, y que para un 42% no era el caso. De aquellas que habían sido víctimas de la violencia, solamente un 32% introdujo una denuncia. Se citaron una variedad de respuestas, desde la transferencia del perpetrador o de la víctima, hasta el hacer caso omiso de la denuncia. Toda la información recabada está también calculada por rango, lo cual permite ver las diferentes experiencias (o percepciones): ninguna de las subcomisionadas había experimentado violencia, mientras que para las subinspectoras la tasa fue de un 36%, y para los rangos inferiores oscilaba entre un 55% y un 58%.

La Comisión Consultiva de Género (CCG) de la Policía Nacional de Nicaragua también ha realizado un estudio de sus oficiales mujeres (Policía Nacional 1999). Las mujeres representan un 19% del total de 6.209 miembros que tiene el cuerpo policial.⁶ En lo que se refiere a las oficiales de rango, las mujeres representan entre un 19% para el rango más bajo (teniente) y un 11% de subcomisionadas y comisionadas. A pesar de que las mujeres tienen una representación significativamente más alta tanto en lo general como en términos de rango, si se compara con otros países de la región, la mayoría de las oficiales nicaragüenses se encuentran en puestos de servicios (v.g. un 99% del personal de cocina) y administración (v.g. un 73% del personal de la Oficina de Información y Análisis). Las mujeres representan menos del 20% del Departamento de Investigaciones Criminales, de la que las CM son una subespecialidad. A diferencia de otros estudios, no se ha realizado un

análisis de la experiencia de las oficiales en lo referente a la discriminación o la violencia. Los planes de realizar un estudio por separado acerca de la violencia en el cuerpo policial, viendo a la policía como víctimas y también como agresores no se pudo concretar por falta de fondos.

De estas actividades de transversalización, la experiencia de Nicaragua es la más antigua y la más exitosa. El impulso para mejorar la condición de las mujeres en el cuerpo policial empezó con un grupo de oficiales de alto rango (Jubb 2001). En 1995 presentaron un pequeño estudio al jefe de la Policía Nacional, el cual demostraba que las mujeres no tenían el mismo acceso a las promociones y a la capacitación que los varones. Como resultado, en 1996 se estableció la CCG como un órgano oficial de la policía. Su propósito original fue el de que actuara como una asociación profesional de mujeres, cabildeando por ciertos aspectos de la equidad en el empleo. Poco tiempo más tarde, la policía se acercó al Proyecto para la Promoción de Políticas de Género de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), para que la acompañara en su proceso de incorporar una perspectiva de género y proveer una respuesta más eficaz a la violencia basada en género (Otero 1999). Se decidió trabajar en las siguientes áreas: la incorporación de una perspectiva de género a la visión, misión y los principios rectores de la institución; mejorar el mantenimiento de registros; crear políticas internas; desarrollar políticas públicas sobre la violencia de género y la seguridad ciudadana; fortalecer el Departamento Nacional de la CM y la CCG; y proveer capacitación en sensibilidad de género y violencia para todos los policías en servicio y nuevos reclutas (Otero 1999).

La policía nicaragüense es sin duda alguna el cuerpo policial más “amigable con

⁶ Esta cifra refleja un marcado descenso desde los años ochenta, cuando las mujeres representaban un 35% del cuerpo policial total (Otero 1999).

mujeres” de la región. Sin embargo, las suposiciones y los resultados de la iniciativa se ven limitados por el enfoque separatista hacia las mujeres. Por un lado, la policía ha logrado avances significativos hacia la incorporación de una perspectiva de género organizativa. Pero por otro, solamente ha tratado a las CM y a la violencia basada en género en términos de un servicio que prestan a la población civil. No se ha prestado atención a la necesidad de detectar y frenar la violencia contra las mujeres tanto en aquellos casos en que oficiales son víctimas como aquellos en que son los agresores. Como resultado, las CM siguen siendo marginadas dentro del cuerpo policial (Jubb 2001).

El factor más importante para el éxito, cuando la transversalización es ejecutada en cuerpos policiales en la etapa posterior a un conflicto, es el momento en que se realiza. La evidencia proveniente de Haití y otros países sugiere que la transversalización debe suceder cuando se están realizando las negociaciones referentes a la transición, o sea, desde el inicio del proceso, para poder así lograr un cambio de valores exitoso. Si se deja para una etapa posterior, los valores sociales se congelan; muchos hombres sienten que están perdiendo terreno en un juego de suma cero para hacer ejercer un poder/autoridad sobre otros dentro y fuera del cuerpo policial (Fitzsimmons 1998).

Es difícil evaluar los resultados de la transversalización de género debido a que los procesos son tan recientes y a la vez hay una falta de conocimiento acerca de ellos. No obstante, estudios acerca de las oficiales en el cuerpo, y las actitudes hacia la transversalización de género incluso de parte de policías sensibilizados/as muestran que los valores sociales vigentes en lo concerniente a las mujeres son reproducidos en la institución y que el cambio es un

proceso político lento. Quizás sea irónico, pero la transversalización de género no necesariamente fortalece la posición separada y marginada de las CM.

6. LOS SERVICIOS POLICIALES DENTRO DEL PROCESO JUDICIAL

Para comprender mejor las acciones policiales en lo que se refiere a la violencia contra la mujer es necesario examinar a la policía dentro del proceso judicial, desde la legislación hasta los juzgados, tanto en términos de la violencia contra las mujeres como en las facultades legales y las atribuciones de la policía. El consenso generalizado en la literatura es que la legislación sobre la violencia contra las mujeres ha avanzado mucho más rápidamente que su ejecución, dejando serias brechas en cuanto al ejercicio de parte de las mujeres de sus derechos y su seguridad. Se ha prestado menos atención al análisis y a la comparación de las facultades del poder judicial.

Legislación

Para evaluar la legislación sobre la violencia contra las mujeres es necesario tomar en cuenta una cantidad de elementos. Tamayo (2000) sugiere un marco para examinar la legislación que incluye tanto los tipos de legislación (penal, civil, laboral y administrativo), como los objetivos de las leyes (prevención, sanción, reparación de daños y la erradicación de la violencia). Otro tema a estudiar es qué tipos de violencia están incluidas: por ejemplo, si en una jurisdicción en particular la definición legal de la violencia intrafamiliar incluye violencia física, sexual, psicológica y patrimonial. La violencia sexual de

diferentes tipos ha sido también objeto de mucha legislación. Pero la legislación puede ser un arma de doble filo para las mujeres, debido a que puede no solamente hacer un delito de algo que una vez era invisible, más allá de la violencia contra las mujeres (v.g. abuso sexual, violación, acoso sexual, etc.), sino que también puede ser empleada para perseguir a la mujer (v.g. aborto, relaciones entre miembros del mismo sexo, delitos de buenas costumbres, prostitución). Además, hay otras formas de violencia que no son tan “domésticas” o “privadas”, como son por ejemplo el acoso en el lugar de trabajo o delitos perpetrados por el Estado o sus agentes en períodos de conflicto armado o en etapas posteriores a tales conflictos, así como en tiempos de paz.

En América Latina la forma de violencia sobre la que hay más legislación es la violencia intrafamiliar. En los años noventa la mayoría de los Estados de la región promulgaron leyes sobre el tema (Tamayo 2000). Usualmente hacen referencia a la violencia psicológica, física y sexual. Solamente en Costa Rica se reconoce la violencia patrimonial. Las medidas de protección introducidas en la legislación sobre violencia familiar marcan un cambio profundo en la legislación debido a que pasa de ser solamente sancionadora a ser también protectora. En Nicaragua, las medidas de protección incluyen: órdenes para no acercarse a menos de 100 metros del hogar, lugar de trabajo o sitio de educación; el reintegro al hogar; y la requisición de cualesquiera armas en posesión del agresor. Sin embargo, las medidas de protección solamente se contemplan para las faltas, no para los delitos. Los autores del anteproyecto, la Red de Mujeres contra la Violencia, consideraron que estas medidas preventivas se utilizarían para evitar que ocurriera un delito más grave, suponiendo que todos los delitos serían llevados a juicio

(y el agresor sentenciado). Las medidas de protección más comprensivas en la región se encuentran en la legislación ecuatoriana (Reyes y Camacho 2001). En este país, la legislación sobre la violencia intrafamiliar incluye a los ex-cónyuges, mientras que en otros, como Nicaragua, no es el caso. La legislación ecuatoriana permite que bajo ciertas condiciones la policía entre en un hogar para aplicar una medida de protección (Reyes y Camacho 2001). En Nicaragua, solamente un/a juez puede otorgar medidas de protección, lo cual limita severamente la acción policial y puede incluso estar en contradicción con la meta de proveer una protección de emergencia (Prado Suarez 1997). Mientras tanto, una nueva ley en Honduras permite a la policía entrar en una residencia y arrestar a un agresor por 24 horas, siempre que cuente con el consentimiento oral de la mujer agredida. Tanto en Nicaragua como en Ecuador hace falta la reglamentación de las leyes (Loli 1995).

Tamayo (2000) encontró que no ha sido tomada absolutamente ninguna acción estatal en lo referente a la violencia contra las mujeres en situaciones de combate armado, a pesar de que el texto sobre Estrategias Modelo específicamente hace un llamado a los Estados para que condenen y reconozcan formas de violencia contra las mujeres, tales como violaciones sistemáticas, asesinato y embarazos forzados como violatorias de las leyes internacionales de derechos humanos (ICCLR 1999).

En toda la región, el movimiento de mujeres ha tenido un enorme impacto sobre la legislación concerniente a la violencia contra las mujeres (Tamayo 2000). Es debido al exitoso trabajo de incidencia y cabildeo realizado alrededor de la legislación, especialmente en cuanto a la violencia intrafamiliar, que se han

promulgado tantas leyes. El corolario a esto puede ser que la menor atención prestada por el movimiento de mujeres a leyes para otros tipos de violencia, o acerca de facultades policiales, haya resultado en menos avances en estas otras áreas. La aprobación de la Ley de Violencia Intrafamiliar en Nicaragua es un importante ejemplo de un trabajo de incidencia exitoso (Ellsberg 2000). La idea de una legislación sobre violencia intrafamiliar tuvo su génesis en el contexto de una campaña de la Red de Mujeres contra la Violencia, y abogadas miembros de la campaña redactaron el anteproyecto. Para lograr el apoyo tanto popular como político, se dio publicidad a los hallazgos tanto de las investigaciones realizadas entre la población como investigaciones participativas, para así convencer a los legisladores a que aprobaran la ley. Cuando el anteproyecto estuvo en la legislatura nacional, las mujeres cabildaron permanentemente ante sus representantes, aprovechando el hecho de que tenían entre ellos a muchos aliados. En un momento hubo la amenaza de que el texto sería considerablemente atenuado, a lo cual la Red respondió con la colecta de 21.000 cartas de apoyo en unas pocas semanas. Al final la legislación fue aprobada casi como había sido redactada originalmente.

Una debilidad del proceso judicial – desde la legislación hasta los juzgados – es la clasificación y la categorización de la violencia en términos de códigos legales. En Nicaragua las CM tratan solamente con el código penal, y más específicamente con dos leyes en particular. Sin embargo, muchas mujeres acuden a las CM en busca de ayuda para obtener un divorcio o una pensión alimentaria para los niños/as. Entrevistas de salida han mostrado que gran parte de estas mujeres buscaban apoyo porque se encontraban en una relación de abuso, pero debido a que nunca

mencionaron dicho abuso o que querían hacer una acusación formal, el personal de recepción simplemente las refería a otro centro.

Ejecución:

La policía no tiene un conocimiento adecuado de la ley. En Brasil, los procedimientos de una nueva ley (9099/95) para establecer Juzgados Especiales Criminales han sido distorsionados en las comisarías de mujeres. Esto es así ya sea porque a las oficiales se les presiona para que actúen de acuerdo con los procedimientos burocráticos, o porque desconocen el efecto que pueden tener ciertos procedimientos sobre una denuncia y en el castigo para estos delitos. Un ejemplo es lo que ocurre si se manejan los procedimientos de forma distinta de lo que está plasmado en la ley 9099, lo cual resulta en atrasos en la preparación de casos por la policía para hacer que lleguen al nivel judicial. No se puede decir que los servicios para atender a las víctimas constituyen una red, ni siquiera en las mismas comisarías, ni en relación con otras CM. La relación parece ser de una sola vía. Los proveedores de servicios (por lo general los ONG vinculados con el movimiento de mujeres) conocen las CM y sus operaciones, y orientan a las mujeres víctimas de la violencia a que interpongan sus denuncias. Una situación especial ocurre si una mujer enfrenta riesgos que ponen su vida en peligro. En tales casos, se instruye a la mujer a ir a la policía para interponer la denuncia acerca del delito cometido, a fin de obtener la protección de su integridad física a través de una transferencia a un albergue. La orientación más común de una comisaría de mujeres ocurre en casos en que el agresor abusa del alcohol, y es referido a una sucursal de Alcohólicos Anónimos. En situaciones de violencia sexual,

especialmente en situaciones en que están involucrados niños/as y adolescentes, las víctimas son referidas a los servicios de acompañamiento psicológico.

Uno de los elementos clave para poder probar que hubo violencia contra las mujeres es tener la evidencia médica y/o psicológica necesaria. Una barrera para la obtención de dicha evidencia es el muy limitado número de casos en que la policía nicaragüense investiga los daños psicológicos (Jubb 2001). En Perú, Nicaragua y Ecuador se reconoce la violencia psicológica, pero ninguno de estos países ha adoptado un método estandarizado para evaluar los daños psicológicos (Loli 1995; Reyes y Tamayo 2001). El movimiento de mujeres en Nicaragua ha sostenido la posición de que se debe aplicar la Escala de Gravedad de los Síntomas del Síndrome de Estrés Post-Traumático que se encuentra en el manual DSM II. Sin embargo, todavía hace falta que sea reconocido por la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y el Instituto de Medicina Forense. También en Nicaragua, el aparato estatal de mujeres logró que la CSJ oficialmente reconociera a las médicas en los ONG de mujeres, para que éstas pudiesen realizar exámenes médicos forenses. Un estudio nicaragüense de 1994 encontró que los informes de medicina forense escritos por médicos mujeres (solamente aquellas afiliadas a las CM) eran considerablemente mejores que aquellos redactados por los hombres. Los varones solamente estimaban el tiempo mínimo para la recuperación⁷, mientras que los informes preparados por las mujeres incluían daños tanto físicos como psicológicos, y proveían un análisis más comprensivo (CENIDH 1995). Recientemente este avance en Nicaragua ha sido revertido. Durante los

⁷ En Nicaragua, un informe de medicina forense incluye la severidad de la lesión y el tiempo estimado para su cura. Ambos elementos son considerados relevantes para que el tribunal pueda determinar la gravedad del incidente.

últimos dos años los tribunales se han rehusado a aceptar los certificados médicos forenses que no provengan del Instituto de Medicina Forense. La experiencia de la Red de Mujeres contra la Violencia es que los certificados emitidos por el instituto estatal contradicen los hallazgos de los centros de mujeres. En Ecuador, donde no se han nombrado servicios médicos forenses especializados para las CM, hacer un examen médico forense obstaculiza el proceso judicial para muchas mujeres debido al tiempo y dinero que se necesita, así como la posibilidad de volver a ser victimizada (Reyes y Camacho 2001). Además, la policía no ha sido capacitada para reconocer la violencia psicológica, por lo que es poco probable que hagan una referencia a los servicios psicológicos o a la realización de pruebas.

Los jueces son actores clave, y también una de las principales barreras para la aplicación de las leyes referentes a la violencia contra las mujeres. Estudios conducidos en Ecuador, Nicaragua y Perú encontraron tanto una falta de creatividad como de voluntad de hacer cumplir la ley (Loli 1995). A esto se añade el desconocimiento de la legislación (Jubb 2001; Reyes y Camacho 2001). Loli (1995) encuentra que los funcionarios del sistema judicial (policía, fiscales, jueces) tienen una interpretación estrecha de la ley, mientras que el movimiento de mujeres la entiende de forma mucho más amplia. En Ecuador, donde la ley de violencia contra las mujeres y la ley de CM son lo mismo, un estudio encontró que los jueces creían que solamente las CM estaban autorizadas para aplicar la ley (citado en Reyes y Camacho 2001). A pesar de los avances que marcaron un hito histórico al incluir medidas de protección en la legislación, a menudo no se aplican. En Nicaragua, la policía solamente solicitará una orden judicial para sacar a un hombre

agresor de su casa si la propiedad está a nombre de la mujer. Aunque no hay una figura legal en cuanto a esto, la policía aduce que los jueces han impuesto este criterio. Jubb (2001) argumenta que esto en efecto coloca los derechos de propiedad del hombre por encima de los derechos de la mujer a su integridad física, psicológica y moral, las que están garantizadas en la Constitución. Y debido a que las órdenes judiciales se solicitan después de un acto violento, pierden su carácter preventivo y son utilizadas como una alternativa a la introducción de una acusación formal (Prado Suarez 1997).

La capacitación de todos los miembros del sistema de justicia es una recomendación casi unánime en la literatura, con el fin de reparar los problemas en la aplicación de la legislación vigente. En Nicaragua, la Red de Mujeres contra la Violencia incluso ha proporcionado alguna capacitación para los jurados. En Ecuador, se encontró que un programa de capacitación para jueces realizado por el movimiento de mujeres era una de las mejores prácticas en lo que concierne a la violencia contra las mujeres en aquel país. Un trabajo de seguimiento arrojó cambios abruptos en las sentencias, con jueces que se referían a la Convención de Belém do Pará en sus decisiones. La investigación sobre la violencia contra las mujeres ha sido incorporada a la capacitación de los/las jueces (Reyes y Camacho 2001).

Por lo tanto, hay un debate acerca de cómo fortalecer la ley y su aplicación, formando sus principios para que encajen en la especificidad inherente a la violencia contra las mujeres. Ya se están haciendo algunos esfuerzos en esta dirección. Existe un foro de antes que se reúnen en São Paulo para deliberar acerca de la aplicación de la ley que creó los Juzgados Especiales Criminales

(ley 9099/95) para casos de violencia contra las mujeres. Este foro logró abrir un importante canal para el diálogo con el poder judicial, y propuso algunas medidas dirigidas a mejorar el funcionamiento de los juzgados especiales al tratar con casos de violencia contra las mujeres. En otros Estados brasileños hay iniciativas para crear juzgados especiales dirigidos a atender a las mujeres víctimas de la violencia, adoptando desde el inicio el enfoque de que las profesionales que laboran en las CM deben tener alguna orientación en temas de género. Conociendo la realidad de las CM, la pregunta es si lo mismo ocurre en los juzgados .

7. SERVICIOS POLICIALES EN LA COLABORACION INTERSECTORIAL CON EL MOVIMIENTO DE MUJERES Y OTROS ACTORES

A. Colaboración Intersectorial con el Estado y Actores No Gubernamentales

Las contribuciones pioneras de las CM están relacionadas no solamente con servicios policiales separados y especializados, sino también, en muchos casos, con la colaboración continua entre la policía, los ONG de mujeres y otros actores no gubernamentales y estatales. Esta colaboración intersectorial no es algo extra, sino que es fundamental a la naturaleza y el propósito de las CM. Sin esta, las CM podrían servir solamente para sancionar; con ella, los servicios se vuelven comprensivos e integrados. La necesidad de una colaboración intersectorial para mejorar los servicios ha sido propugnada por el movimiento de mujeres, y también ha sido reconocida por las investigadoras en

América Latina y en otras partes⁸, especialmente las diferentes agencias de la ONU (Ellsberg y Clavel 2001; ICCLR 1999). Existen diferentes tipos de colaboración, tanto en términos de lo que se coordina como en las relaciones entre los actores participantes. Se puede organizar la coordinación en la provisión de servicios, participación comunitaria, administración de servicios y rendición de cuentas. En la mayoría de los casos la policía se encuentra en una relación igual (pero independiente) o superior a los otros actores. Sin embargo, la rendición de cuentas y los modelos de servicios policiales comunitarios requieren que la policía comparta el poder con órganos civiles y/u otros órganos estatales no militares, o incluso que se subordine a ellos.

La colaboración en la provisión de servicios existe en las CM de Ecuador, Nicaragua y Perú. En Ecuador y Perú, los servicios directos para las usuarias son proveídos a través de la coordinación entre las CM y un ONG de mujeres. Usualmente el personal del ONG trabaja desde la CM. En Nicaragua participa más de un centro, y normalmente las usuarias son transferidas a uno de ellos por el personal de la CM, aunque también hay trabajadoras sociales empleadas por el Estado que trabajan en las CM. Otros actores participantes son los entes estatales (v.g. clínicas de salud pública, las procuradurías) y otros tipos de centros (los de movimientos sociales en pro de la niñez y los derechos humanos). Todos estos servicios se basan en relaciones contractuales individuales. Estos modelos son multidisciplinarios en el sentido de que combinan servicios policiales, médicos, psicológicos, legales y de otra índole, incluyendo albergues de emergencia. También son multidisciplinarios debido a

que cada actor opera en un campo separado y distinto, en que ocurre la colaboración entre dichos campos. El trabajo policial por lo general no está sujeto a cuestionamiento por parte de los otros actores. En Ecuador y Perú los centros de mujeres también proveen capacitación a la policía (Reyes y Camacho 2001; Tamayo et al., 1998) y en Bolivia y Nicaragua participan en campañas de sensibilización pública (Jubb 1999; Red 1997), entre otras experiencias. Los servicios multidisciplinarios son considerados un sello distintivo de una CM exitosa, y hacen una importante contribución a la gobernabilidad porque la participación del movimiento de mujeres mejora la calidad de los servicios. Sin embargo, en la práctica, muy pocas mujeres son transferidas. Un estudio de impacto de las CM ecuatorianas (Tamayo 1998) encontró que solamente un 4,7% de las usuarias fueron transferidas a los servicios especiales: un 3,9% a las psicólogas y trabajadoras sociales, mientras que un 0,8% recibieron transferencias médicas.

Las CM también pueden ser utilizadas como un modelo o la base para la coordinación de otras iniciativas intersectoriales en torno de la violencia contra las mujeres. La colaboración intersectorial es crucial para mejorar los servicios estatales para mujeres, reforzar su seguridad y fortalecer los registros de datos. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha tomado el liderazgo en la coordinación vertical y horizontal dentro del sector salud y otros socios en la comunidad en lo concerniente al diseño de políticas, provisión de servicios y redes comunitarias. La colaboración existente en las CM nicaragüenses se expandió para que incluyera al sector de salud pública (Ellsberg y Clavel 2001). Las Estrategias Modelo también requieren de colaboración intersectorial y comunitaria. Hacen énfasis en los vínculos entre los

⁸ La investigación acerca de las unidades especializadas también ha llegado a la misma conclusión en la India (Mitra 1999).

sectores de salud y de justicia, y proveen ejemplos de coordinación (ICCLR 1999). Los planes nacionales referentes a la violencia contra las mujeres también han surgido en los últimos años como un ejemplo de una amplia colaboración estatal y no gubernamental. Pueden ser vistos como espacios tanto técnicos como políticos, puesto que incluyen la negociación entre sectores (así como perspectivas diferentes acerca de la violencia contra las mujeres) y el establecimiento de compromisos públicos para terminar con la violencia. En Nicaragua las CM sirvieron como plataforma de lanzamiento para esta iniciativa mucho más amplia.

Otro tipo de colaboración incluye redes comunitarias en conjunto con respuestas institucionales. A pesar de los éxitos de las CM ecuatorianas en base a la organización entre la policía y un ONG de mujeres, hubo una evaluación que recomendó un enfoque más integral hacia la colaboración (Tamayo 1998). Aunque en Nicaragua las CM tienen un modelo más estructurado, existe un mayor espacio para la colaboración con redes y grupos que no sea a través de un contrato. En una CM en particular, las asociaciones comunitarias a veces acompañan a las mujeres y los niños/as para introducir acusaciones formales. El entusiasmo por el proyecto en ese departamento del país es tan grande que en muchas comunidades pequeñas y hasta aisladas, los grupos comunitarios o de mujeres han tomado la iniciativa de establecer puestos de avanzada de la CM entre el destacamento de la policía local y la comunidad local, sin que reciban fondos directos del proyecto. Este modelo podría también incorporar a defensoras populares capacitadas por grupos de mujeres en muchos países para trabajar a nivel de base a fin de apoyar y acompañar a las mujeres que rompen el silencio.

El modelo comunitario encaja bien con la investigación acerca de la búsqueda de ayuda de parte de mujeres víctimas de agresión, y podría ser particularmente importante para las comunidades rurales e indígenas. Para repetir lo dicho más arriba, se ha encontrado que la búsqueda de ayuda es un paso importante en el sendero que conduce a la salida de una relación violenta (Ellsberg 2000; Tamayo 2001).⁹ Sin embargo, como resultado del aislamiento que sienten, son pocas las mujeres que buscan ayuda institucionalizada, aunque van donde sus amigas o parientes. Ellsberg (2000) encontró que las mujeres rurales no hacen uso de ayuda externa del todo, debido a su inaccesibilidad. Un estudio diagnóstico realizado en Iztacalco, México, hizo un mapeo con el propósito de identificar dónde acuden las mujeres en busca de ayuda. Identificó que iban a las mujeres mayores – en particular madres y suegras – quienes son vínculos vitales con los servicios y al mismo tiempo agentes críticos para el cambio de normas (Barton et al., 1999). Las CM que proveen servicios en la Región Autónoma Atlántico Sur de Nicaragua fueron diseñadas originalmente para servir a todas las comunidades de la región, pero desde la cabecera departamental solamente hay acceso por transporte acuático. Se hicieron intentos iniciales que incluían, en el caso de las comunidades indígenas, reuniones con el Consejo de Ancianos. Los miembros de las comunidades dieron la bienvenida a las CM como una forma de reducir el aislamiento de las comunidades, pero los recursos limitados y una administración burocrática desde la cabecera departamental hicieron que fuera casi imposible realizar visitas regulares. En cambio, en la India algunas CM han establecido vínculos muy exitosos con los tradicionales Consejos de Ancianos para la

⁹ Véase también los estudios de “Ruta Crítica”, auspiciados por la OPS.

resolución de conflictos y su monitoreo a nivel comunitario (Pooncha y Pandey 1999).

En algunos países la colaboración intersectorial también incluye la administración de las CM. En Ecuador la jefa local de la CM es una civil. Los ONG que proveen servicios en las CM son contratados a través de CONAMU. En Nicaragua (Jubb 1999) y Bolivia (Red de Atención 1997) hay comisiones en que los diferentes actores participantes en el trabajo de las CM se reúnen regularmente. Estas comisiones son luego subdivididas en grupos de trabajo por tópico (v.g. capacitación, servicios, promoción). En ambos ejemplos las comisiones son órganos de toma de decisión, y sus mandatos incluyen la coordinación de servicios y la planificación participativa. Durante la primera etapa en Nicaragua, cuando los contratos eran firmados por el aparato estatal de mujeres (INIM), la comisión nacional no funcionaba, a diferencia de las comisiones locales, que se reportaban al INIM. La comisión nacional empezó a reunirse en la etapa de transición, y continúa funcionando en la actual segunda etapa. Ahora participan los tres socios nacionales (INIM, Policía Nacional y Red de Mujeres contra la Violencia), y hay un comité técnico integrado por los mismos miembros que se reúnen cada semana para guiar el proyecto. El presupuesto es administrado por una empresa administrativa como tercera parte. Ha habido alguna disputa acerca de si la empresa se reporta a la policía, que firmó el contrato con los donantes, o a la comisión que incluye los tres socios. En Mizque, Bolivia, no está claro si existe un presupuesto en común. En este ejemplo hay 15 miembros en la red, incluyendo la alcaldía, los hospitales, la policía, los ministerios de gobierno, los ONG y los medios de comunicación.

En todos estos ejemplos, la policía es un socio igualitario o mayoritario en relación con los otros actores participantes. Asimismo, la colaboración se da entre los distintos campos de conocimiento o “territorios” de los distintos actores, por lo que se hace imposible cuestionar los roles. Hay otra posibilidad, en la que la policía sea responsable ante los otros participantes o el público en general, aunque en la literatura no se encontraron ejemplos de estructuras de rendición de cuentas en las CM o en los modelos de transversalización de género. Desde 1997 hay en Brasil defensores del pueblo a nivel estatal que forman parte del Ministerio Público (Rothe 2001). Ellos reciben las denuncias del público y siguen el proceso de investigación, acción y elaboración de informes. Asimismo proveen información al público y realizan análisis. Ahora se hacen públicos los informes de denuncias, lo cual, en conjunto con la presión ejercida por el público y los medios de comunicación, contribuyen a cambiar la cultura en lo referente a la policía. Las Estrategias Modelo (1999) proveen varios ejemplos de monitoreo local y nacional, así como de mecanismos para la rendición de cuentas. Un ejemplo es un informe anual enviado al parlamento con base en los informes policiales, mientras que otros informes cuentan con la participación de órganos multidisciplinarios. Su meta es asegurar la consistencia en la respuesta de la policía. Las Estrategias Modelo sugieren que los mecanismos de revisión deben evaluar el cumplimiento de los códigos de conducta.

Las CM pueden ser consideradas importantes ejemplos tanto de la seguridad ciudadana como de los servicios policiales comunitarios, puesto que suponen respuestas coordinadas con instituciones y organizaciones locales. Por un lado, es crucial conceptualizar a las CM como iniciativas de servicios policiales

comunitarios, dado que es necesario integrar a los servicios relacionados con la violencia contra las mujeres, y puede ser que una mujer no abandone una relación en que hay abuso después de la primera vez que busca ayuda. Por otro lado, las CM pueden cambiar la naturaleza de los servicios policiales comunitarios porque contribuyen a visibilizar el tema. Aun así, existe poco reconocimiento a las CM como servicio policial comunitario, ya sea en la literatura consultada o en la práctica. En Nicaragua, por ejemplo, se realizó recientemente un proceso de consulta sobre los servicios policiales comunitarios con varios sectores de la policía. No se incluyeron a las CM. Sin embargo, los servicios policiales comunitarios requieren no solamente de una provisión coordinada de servicios, sino también de un poder de toma de decisión compartido, con rendición de cuentas a la comunidad (Neild 1998). El incorporar estos aspectos a las CM puede hacer que aumenten las disputas entre los socios, pero también puede hacer que los servicios sean más eficaces.

B. Colaboración entre la policía y el movimiento de mujeres

Es crucial analizar la relación entre la policía y el movimiento de mujeres de forma separada de los otros actores participantes, debido al rol singular que viene jugando el movimiento de mujeres desde antes de la creación de las CM. El movimiento de mujeres fue el que por primera vez rompió el silencio acerca de la violencia contra las mujeres, y sigue siendo el más fuerte defensor de las CM (aunque también su más fuerte crítico). Además, es el movimiento de mujeres el que ha insistido en la aplicación de la perspectiva de género. El apoyo para que el movimiento de mujeres juegue un fuerte rol en las CM es unánime en la literatura estudiada y en las consultas

realizadas (Hidalgo y Ramellini 1998; ICCLR 1999; Reyes y Camacho 2001; Tamayo 1998).¹⁰ Por lo tanto la pregunta no es si el movimiento de mujeres debe participar, sino cómo debe hacerlo. El dilema para el movimiento de mujeres gira alrededor de cómo crear una alianza con el Estado para asegurar que las mujeres son empoderadas sin perder su autonomía e independencia (D'Angelo y Heumann 1999). Hay poca discusión directa de este debate en la literatura sobre las CM, y los temas quedan sin una respuesta clara.

En los años ochenta los debates acerca de la relación entre el Estado y el movimiento de mujeres en América Latina giraba en torno a cómo las mujeres podían lograr una presencia (“*foothold*”) en los Estados en proceso de democratización (Alvarez 1990). En la década siguiente estos términos han cambiado hacia debates acerca de la institucionalización de género, en respuesta al hecho de que las mujeres de los movimientos feminista y de mujeres aumentaron su presencia en el Estado así como en la sociedad civil. Esto incluye examinar los resultados ambiguos de los programas dirigidos por el aparato estatal de mujeres, los que, aunque puedan estar formulados en el lenguaje de los derechos de la mujer, en realidad contribuyen a promover el proyecto neoliberal al hacer énfasis en las responsabilidades individuales (Schild 1998). Algunos análisis feministas examinan cómo la línea divisoria entre el Estado y la sociedad civil va perdiendo nitidez a medida que ciertas activistas y sectores del movimiento de mujeres se profesionalizan, institucionalizan e incluso son “absorbidas” al diseñar y/o ejecutar los

¹⁰ La única excepción es el Banco Interamericano de Desarrollo, que hace un llamado a que todos los actores participen en poner fin a la violencia, pero no considera específicamente acciones conjuntas entre el Estado y la sociedad civil (Buvinic *et al.*, 1997; Loreto Biehl 2001).

programas de los aparatos estatales de mujeres (Alvarez 1999; Schild 1998).

La literatura pone en evidencia que la participación del movimiento de mujeres en la provisión de servicios mejora la calidad de estos en las CM, y hemos presentado algunos ejemplos en el presente ensayo. Santos (1999) afirma que una mayor proximidad o distancia entre la policía y el movimiento de mujeres influye en el tratamiento que se ofrece a las mujeres que son víctimas de la violencia, lo cual se refleja en la forma en que se clasifican los delitos cuando se interpone una denuncia. Aparentemente, al menos en São Paulo, esta relación se ha vuelto cada vez más distante. La calidad de los servicios también ha mejorado como resultado de la capacitación brindada por el movimiento de mujeres. Un panel de expertos del Estado y la sociedad civil ha determinado que la capacitación a jueces ecuatorianos que auspició un grupo local de mujeres fue una de las mejores prácticas en el país (Reyes y Camacho 2001). Después de un estudio diagnóstico que examinó el uso de citas de las leyes internacionales de derechos humanos en las decisiones de los/las jueces, el ONG de mujeres desarrolló una serie de charlas por un período de seis meses para 100 miembros del poder judicial. No solamente hubo una asistencia de casi un 100%, sino que los compromisos personales y colectivos asumidos por los/las jueces al final del período se reflejaron en sus sentencias posteriores. Una conclusión a la que se puede llegar en base a la literatura es que aunque estas iniciativas se denominan Comisarías de la Mujer (o sea, instancias policiales), sin la participación del movimiento de mujeres estos servicios se podrían volver una especie de institución de auxilio para damas, como solía existir en muchos cuerpos policiales a inicios y mediados del siglo veinte. Estas se añadían a

la policía regular, y las oficiales que atendían a las mujeres eran consideradas trabajadoras sociales, y no policías “de verdad”. En Nicaragua se ha encontrado que donde además de la Comisión Territorial de la Comisaría existe una red local de mujeres, los servicios brindados a las usuarias por la policía en las CM son de mejor calidad (Jubb 1999).

Sin embargo, hay muy poca discusión acerca del rol del movimiento de mujeres (ya sea dentro o fuera de las CM) en lo concerniente a la incidencia y la movilización más allá del establecimiento inicial de las CM. Parece ser que en la mayoría de los casos se trata de misiones distintas con sus actividades correspondientes, realizada por diferentes actores, aunque también parece haber razones diferentes en cuanto a por qué es así. Cuatro experiencias nos proporcionan experiencias muy diferentes.

En el caso de Haití, aparentemente hay una brecha entre la policía y el movimiento de mujeres. No existe coordinación entre ellos, aunque el movimiento de mujeres ha sido muy activo en elevar el perfil público de la violencia contra las mujeres (Fuller 1999), no hubo cabildeo directo ni una movilización de la policía haitiana durante los dos primeros años de movilizaciones (Fitzsimmons 1998).

En Brasil, las CM fueron creadas en respuesta a la fuerza y la presión ejercida por el movimiento de mujeres. Muchas de las propuestas referentes a este modelo de atención fueron olvidadas o apartadas, como por ejemplo el acompañamiento de parte del movimiento de mujeres dentro de las comisarías de mujeres (Nelson 1996; Santos 1999). Sin embargo, la creación de las CM fue sonoramente aclamada y se volvió una de las banderas del movimiento de mujeres.

Por lo general, a medida que pasaron los años, la agenda feminista se fue preocupando por otros temas – derechos reproductivos, empleo y condiciones laborales, por ejemplo, y la cuestión de las comisarías de mujeres y su funcionamiento fue pasando a un segundo plano. Los grupos activos en esta área realizan su trabajo de forma aislada, y son incapaces de presionar al gobierno. Se han hecho críticas así como propuestas para alterar este modelo, pero el movimiento de mujeres aparenta ser demasiado tímido organizativamente en relación con el Estado para poder lograr resultados positivos a corto plazo. Como señaló una activista consultada, al movimiento le hace falta unidad para enfrentar un Estado sin disposición de diálogo y que ha aparcado el tema de la violencia, así como otros temas relacionados con la mujer. El movimiento de mujeres ha actuado en esta arena, promoviendo campañas y debates, así como ofreciendo servicios de apoyo legales y psicológicos. Pero estos son, sobretodo, servicios que no desembocan en cambios en el modus operandi de las CM.

En cambio, en Ecuador existe más de una forma de articulación. En algunas localidades, a la par de ONG bajo contrato para proveer servicios en las CM, existen redes de apoyo que operan más o menos eficazmente, aunque no queda claro qué relación formal tienen con las CM o qué tipo de trabajo de incidencia realizan.

La experiencia de Nicaragua es algo similar a la de Ecuador, aunque sea única debido a su alto grado de articulación. En Nicaragua hay comisiones de CM a los niveles nacional y local, en las que participan todos los actores. Al mismo tiempo, la mayoría de los ONG que proveen servicios también están afiliados con la Red de Mujeres contra la Violencia y las redes locales (Jubb 1999).

Las CM fueron propuestas en una de las primeras sesiones de la Red nacional en 1992, y la organización cuya líder impulsó a las CM es también miembro de la Red. En eso radica la reivindicación de propiedad de las CM que hace la Red, y que compete con una reivindicación similar de parte del INIM (que se basa en la negociación y la firma del financiamiento para el proyecto piloto, los contratos de la primera etapa y la administración de las CM) y de la policía (basada en la ubicación institucional y sus atribuciones legales). Durante la primera etapa de las CM (1993-1998), las Comisiones de Comisarías de la Red se reunían con regularidad para deliberar acerca de los problemas que enfrentaban los centros de mujeres en todo el país que brindaban servicios directos a nivel local. Asimismo, desarrollaban estrategias de incidencia con el INIM y la policía. Considerando que no existía un asiento formal en la mesa para la Red (la Comisión Nacional existía en el papel, pero el INIM, que la presidía, jamás la llamó a sesionar), ésta escogió a los donantes como su grupo meta, para lograr que presionaran al INIM a resolver los problemas referentes a cómo el instituto estaba administrando los fondos del proyecto.

Como resultado de su trabajo de incidencia, a la Red se le adjudicó un asiento en la mesa como uno de los tres socios nacionales en las negociaciones para la segunda etapa del proyecto y al concretarse dicha etapa. Sin embargo, ahora que la segunda etapa está encaminada, la Red se encuentra en una posición muy distinta. Oficialmente todavía no representa ninguno de los proveedores de servicios a nivel local, aunque ahora ha recibido un reconocimiento *de facto* de este rol, y la misión de la Red sigue siendo la incidencia a como se concibe tradicionalmente – o sea, desde afuera del Estado. Pero ahora la Red lleva a cabo un

trabajo de incidencia desde afuera mientras participa en la administración de las CM desde adentro de la Comisión Nacional y del Comité Técnico. Siempre ha existido una tensión subyacente entre aquellas que trajeron una perspectiva más orientada hacia los contratos y los ONG y aquellas que estaban comprometidas con la incidencia y una perspectiva de movimiento social. Ahora que la Red busca el equilibrio entre ambos roles, los conflictos entre los dos enfoques – el jugar según las reglas del sistema (no feminista) o luchar por cambiar las reglas – ha surgido a la superficie, y todavía hace falta llegar a una resolución.

La experiencia nicaragüense arroja luz sobre cómo los debates acerca de la ONGización son aplicables a las CM. Los debates sobre la participación del movimiento de mujeres en las CM, ya sea desde afuera o desde adentro, no son de ninguna manera tangenciales a las CM. Parece estar claro que una incidencia eficaz de parte del movimiento de mujeres resulta en servicios de mejor calidad que permiten que las mujeres ejerzan sus derechos. La cuestión es, cómo se resuelve la problemática estratégica del movimiento de mujeres (la preservación de sus propios espacios y el análisis feminista mientras trabaja en alianza con el Estado) de tal forma que los servicios brindados por las CM no sean simplemente servicios curativos que reproducen la subordinación de las mujeres a los hombres y silencian la violencia contra las mujeres, en vez de alentar a las usuarias a que exijan sus derechos.

9. FINANCIAMIENTO Y COOPERACIÓN TÉCNICA

En la literatura sobre las CM y la transversalización de género hay poco

material acerca del financiamiento o del impacto de la asistencia técnica. Incluso, se dice muy poco sobre las relaciones de cooperación con los donantes en la literatura sobre el movimiento de mujeres, los temas de género y el Estado en América Latina. Una excepción es Schild (1995), quien describe el impacto de los cambios en las pautas de financiamiento y la decisión del Estado chileno de administrar todos los fondos provenientes desde el exterior destinado a los ONG que trabajan con organizaciones populares de mujeres en el área urbana de Santiago de Chile. La autora argumenta que estos cambios desembocaron en un cambio profundo en base a proyectos que dejan de hacer énfasis en el autoempoderamiento colectivo para impulsar proyectos de empoderamiento individual, lo cual permitió que el aparato estatal de mujeres, SERNAM, impusiera una agenda neoliberal al movimiento de mujeres. La falta de debate sobre este tema probablemente no se debe a su falta de relevancia, sino a la relación de poder desigual entre los donantes y los receptores (Hatery 1997). Por un lado, las contrapartes son renuentes a criticar a los donantes debido a su gran vulnerabilidad en cuanto a los fondos que estos proveen, mientras que por otro, son los donantes los que deben rendir cuentas a sus países, y no a sus contrapartes.

No queda claro en la literatura cuáles son las fuentes de fondos para las CM o la transversalización de género, aunque parece que por lo general, esta última depende más del financiamiento externo. En Ecuador y en Nicaragua, así como en un estudio regional, tanto los donantes como los miembros del movimiento de mujeres han hecho un llamado a que los fondos para las CM y otras acciones relacionadas con la violencia contra las mujeres sean una partida separada en los presupuestos nacionales o de la

policía (Hidalgo y Ramellini 1998; Jubb 1999; Reyes y Camacho 2001; Tamayo 2000). En efecto, la falta de fondos dedicados a combatir la violencia contra las mujeres y a temas de género pueden explicar parcialmente por qué se han logrado tantos avances en lo que concierne a la legislación, a diferencia de lo que sucede con el diseño y la ejecución de políticas públicas y programas nacionales. Esta falta de fondos es de por sí otra indicación del compromiso del Estado para prevenir y poner fin a la violencia contra las mujeres, como lo son también las decisiones de crear las CM o trabajar en la transversalización de género. Reyes y Camacho (2001) arguyen que los donantes deben proveer financiamiento y cooperación técnica para mejorar las CM en Ecuador, al mismo tiempo que insisten en el financiamiento público. También argumentan que los donantes deben coordinarse entre ellos para determinar prioridades, en un esfuerzo por evitar la duplicación de fondos y asegurar resultados más eficaces.

No se trata solamente de dónde provienen los fondos, sino de las condiciones bajo las que se otorgan. Durante el primer lustro de los años noventa, estaban disponibles más fondos, tanto para el Estado como para el movimiento de mujeres, debido al contexto de la Cuarta Conferencia Mundial de Mujeres (Beijing 1995) y otras conferencias de las Naciones Unidas celebradas durante este período. Si bien es cierto que los donantes siguen comprometidos a los mismos ejes programáticos, el total de fondos donados, especialmente en América Central, ha disminuido, y la sostenibilidad se ha vuelto una prioridad.

En Nicaragua, luego de la evaluación de la primera etapa de las CM (1993-1998), los donantes insistieron en una variedad de cambios a los servicios y la administración

de las CM antes de financiar una segunda etapa. Algunos de los cambios impuestos (en parte a raíz de las recomendaciones de los evaluadores, Hidalgo y Ramellini 1998) incluían un plan para la sostenibilidad financiera después del período de financiamiento de tres años, un techo a los gastos administrativos, una administración conjunta de fondos entre los tres socios nacionales, y un límite de tres millones de dólares, a diferencia del pedido de trece millones de dólares que proponía la primera propuesta presentada por los socios nacionales. Mientras que el presupuesto inicial era demasiado alto y no suficientemente bien corroborado, el techo a los fondos administrativos no debe ser visto como un criterio puramente financiero o técnico. Por su parte, los donantes tomaron en cuenta el llamado de los evaluadores por un único proyecto financiado conjuntamente por todos los donantes. La experiencia previa con la coordinación a los niveles local y nacional mostraban que estas Comisiones eran espacios políticos así como administrativos. Por lo tanto, limitar el funcionamiento de estas Comisiones al establecer un techo para los fondos tuvo consecuencias para la sostenibilidad institucional y social de las CM (Jubb 1999). Aunque los donantes insistieron en una administración conjunta, lo cual como quedó claro en la primera etapa era crucial para lograr tanto eficiencia como eficacia (Hidalgo y Ramellini 1998), aceptaron una contraparte única para los fondos: la policía. Algunos de los donantes no aceptaron la Red de Mujeres contra la Violencia como contraparte (lo cual hubiera posibilitado tanto la administración conjunta como la “apropiación”) debido a que no tiene personería jurídica.

Esto ha causado un cambio parcial en la dinámica de poder en relación con la primera etapa, cuando el INIM no proveía

ninguna información económica a las Comisiones (aunque eran responsables de la planificación y ejecución de muchas de las actividades del proyecto). Por otro lado, la firma única para los fondos, en combinación con la “propiedad” legal de las CM, ha llevado a que la policía ahora tenga más poder que cualquiera de los otros socios en la primera etapa. La policía ejerce dicho poder en relación con la Red, por ejemplo al no aceptar candidatos en las licitaciones, que estén vinculados a ésta, pese a que en la primera etapa había una alianza relativa entre estas dos partes interesadas. Por lo tanto, los criterios impuestos por los donantes no deben ser vistos como siendo de índole meramente técnica, sino que también hay que tomar en consideración sus ramificaciones para el contexto político.

Otro asunto que surge de la literatura está relacionado con la fuente de conocimientos técnicos. El acompañamiento para la transversalización de género a menudo ha sido proporcionado por consultores extranjeros. Varias misiones de la ONU han diseñado e impartido cursos de capacitación en equidad de género a la policía haitiana, sin embargo los miembros del movimiento de mujeres todavía no se percatan de su efecto. El fondo para género de GTZ participó por tres años en un proyecto de acompañamiento con la policía nicaragüense (Otero 1999), contando con la pericia de una consultora en género latinoamericana (pero no nicaragüense). Aunque el proyecto tuvo como objetivo el fortalecimiento de la respuesta de la policía a la violencia contra las mujeres (Otero 1999), lo que resultó fue una transversalización de género que compartamentalizó las CM, sin ninguna articulación en el proyecto entre el movimiento nacional de mujeres y la policía (Jubb 2001). La intención de estos comentarios no es la de descartar terminantemente la participación de

extranjeros, sino de hacer hincapié en la necesidad – al igual que ocurre en el caso de las CM – de colaboración entre la policía y la sociedad civil, en particular con el movimiento de mujeres.

Aunque la sostenibilidad financiera es un factor importante que los donantes deben tomar en cuenta, también deben considerar la sostenibilidad institucional y social. Los fondos destinados de presupuestos nacionales es una manera de lograr el compromiso institucional. El fortalecimiento del movimiento de mujeres y la facilitación de la colaboración continua entre éste y el Estado puede resultar en un gasto más eficaz y eficiente de los fondos, en una movilización para asegurar la presión doméstica a largo plazo para que se mantengan los fondos públicos, así como en objetivos de desarrollo tales como la gobernabilidad.

10. LA MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DEL IMPACTO Y ÉXITO DE LAS INICIATIVAS POLICIALES CON ENFOQUE DE GÉNERO

Lo que queda claro de la experiencia de las CM y la transversalización de género es que la medición de su impacto y éxito no es en ningún sentido simple de realizar. No cabe duda que las CM han logrado que la violencia contra las mujeres sea más visible, pero ¿qué han hecho para alcanzar sus objetivos de prevenir, sancionar y erradicar la violencia? ¿Cómo han contribuido a la seguridad y la ciudadanía de la mujer, o a la gobernabilidad? Se encontraron pocos estudios del impacto de las CM, y en cuanto a la transversalización de género en la mayoría de los casos es tan novedosa que ni siquiera se han realizado estudios. Por tanto, en vez de revisar estudios de impacto,

en esta sección señalaremos los temas que se deben considerar al evaluar el impacto y el éxito de estas iniciativas.

Hay varias razones por las que en estos momentos no es posible determinar con precisión el impacto y el éxito de las CM. Una de ellas es precisamente la falta de información en toda la región, ya sea en forma de estudios de línea de base (Reyes y Camacho 2001) o de registros policiales accesibles y comprensivos (Larrain 1997). Otra razón es la falta de indicadores en torno a las CM. ¿Se puede medir su éxito en base a la cantidad de unidades especializadas o de denuncias interpuestas? ¿Medimos el costo del servicio en relación con su impacto sobre la meta de poner fin a la violencia? Una parte del proceso para definir los indicadores pasa por desarrollar una comprensión clara y consensuada de lo que constituye prevenir y terminar con la violencia. Además, es crucial tener en mente quién está definiendo los indicadores – o sea, si es la policía, los proveedores de servicios, o las mismas usuarias.

Prevenir y terminar con la violencia es algo que puede ser medido de diferentes formas, algunas de las cuales van más allá de las CM como tal. Para los miembros del movimiento de mujeres, prevenir la violencia se puede lograr a través de la educación sobre derechos, de tal forma que nunca ocurra un delito, mientras que la policía piensa en términos de evitar un delito más serio del que ya se cometió. Terminar con la violencia es todavía un asunto más problemático. La investigación muestra que las mujeres eventualmente abandonan las relaciones de abuso, y que la búsqueda de ayuda es un importante paso en este proceso (Ellsberg 2000). De forma que lo que puede parecer un fracaso para una oficial de policía debido a que una usuaria ha retirado su denuncia o decidido no seguir con el proceso, puede a la

larga resultar ser un momento crucial en un proceso largo, complejo y difícil.

Otro ángulo enfocaría el ejercicio de sus derechos de parte de la mujer. El primer paso es que las mujeres conozcan sus derechos. En varios países existe alguna noción de que las mujeres pueden recurrir a la policía porque no saben a qué otra parte acudir. Se critica la mediación policial debido a que las mujeres no reciben una orientación adecuada en cuanto a sus derechos. Se encontró que la policía en Nicaragua cree que sí le explican sus derechos a las mujeres (Torres *et al.*, 2000), pero las entrevistas de salida con las usuarias encontró que la policía no les explicaba cuáles son sus derechos ni la ley, sino que daba respuestas muy escuetas a las preguntas formuladas por las usuarias (Jubb 2001). El punto central en lo referente al tema de la mediación y el uso de los recursos policiales es la inadecuada orientación que brinda la policía cuando una usuaria interpone una denuncia. Al utilizar el género como categoría de análisis, se puede ver que las usuarias tienen un enfoque muy distinto del de la policía o del movimiento de mujeres. Lo que se observa en la práctica es que cuando las mujeres van a la CM su meta no es denunciar y castigar a sus agresores. No se quejan porque se cometió un delito. Parece más bien que desean que alguien oiga sus relatos y reconozca la necesidad de una intervención para frenar la violencia y el abuso que les está ocasionando su compañero. No se trata de una situación claramente definida. Algunas mujeres quieren castigar a sus agresores, pero la mayoría caben dentro del perfil de mujeres que buscan ayuda y asistencia para así restablecer la armonía familiar.

La mediación es uno de los aspectos más controvertidos de las CM. Los estudios

brasileños realizados por Soares (1996), Muniz (1996), Brandão (1998) y Amaral (2001) resaltan el papel que juegan en este aspecto las CM en Río de Janeiro y el nordeste de Brasil. Estos estudios encontraron que estas comisariías de mujeres habían desarrollado informalmente una política para la mediación y la resolución de conflictos a través de actividades no policiales (extrapoliciales) que al menos parecían satisfacer los intereses de las víctimas. Aunque los estudios hacen énfasis en el lado positivo de estos procedimientos, no es posible conocer si provienen de una disposición institucional o de la discreción individual. Asimismo, no tenemos información acerca del impacto que este trabajo de mediación ha tenido en el movimiento de mujeres brasileño. Se puede argumentar que la mediación, aun cuando la realiza la policía es un “estiramiento de la ley” y que jamás fue aceptada dentro del movimiento de mujeres. Y hoy día, cuando la mediación ha sido formalizada dentro del ámbito judicial, las reacciones del movimiento de mujeres en Brasil y en otras partes de la región han sido bastante negativas. El movimiento de mujeres de Nicaragua siempre ha estado en contra de la mediación, pero la preocupación es todavía mayor ahora que la realizan jueces que no tienen la capacitación que tiene la policía.

Lograr que las mujeres tengan consciencia de sus derechos y que los defiendan requiere de cambios en su identidad de género y autoestima (Camacho 1998). Estos son procesos de largo plazo. La pregunta aquí es, ¿cómo encajan las CM en este proceso? y ¿cómo se puede determinar su eficacia? La calidad de los servicios que se proveen a través de las CM, tanto por la policía como por los ONG, debe ser evaluada en términos de cómo contribuye a este proceso de largo plazo de sensibilizar a las mujeres acerca de sus derechos, y no simplemente a revisar los

registros de detenciones y sentencias dictadas.

También se pueden evaluar las CM en lo referente al aumento en la seguridad de la mujer y la reincidencia. Un estudio nicaragüense sobre la mediación de la policía mostró que aproximadamente dos terceras partes de la policía pensaban que los arreglos no eran eficaces, mientras que casi dos terceras partes de las usuarias opinaron que sí lo eran (Torres Silva *et al.*, 2000). La policía en Nicaragua está dividida acerca de si la mediación aumenta o disminuye la seguridad de las usuarias. Una suposición al convencer a las mujeres para que introduzcan acusaciones formales es que es más probable que esto aumente la seguridad de la víctima que la firma de otro acuerdo más. Sin embargo, no se encontraron estudios que comprobaran cualquiera de las dos posiciones.

Por su parte, la participación del movimiento de mujeres puede ser evaluada en base a los derechos de la mujer. Mientras los estudios han mostrado que la participación del movimiento de mujeres mejora la calidad de los servicios, no hay evidencia que lo compruebe, ni indicadores establecidos para medirlo. Una vez más, hacen falta indicadores específicos para evaluar el impacto que tiene el movimiento de mujeres.

Las iniciativas de transversalización de género también pueden ser evaluadas en términos del ejercicio de sus derechos de parte de las mujeres. Un indicador es si las mismas oficiales ejercen sus derechos como mujeres. Otro indicador es el lugar de las CM dentro del cuerpo policial. Un instrumento para la evaluación debe ser la red de institucionalización (Levy 1995). Aun en iniciativas de CM, es vital evaluar la transversalización de género para verificar si

la estructura y los valores de la policía han sido transformados con el objetivo de hacer de la CM una agencia eficaz para lograr el cambio en la aceptación cultural de la violencia contra las mujeres dentro de la misma policía, a fin de que las mujeres defiendan sus derechos.

No solamente es necesario determinar los criterios para evaluar las CM y la transversalización de género, sino que también, como deja claro este ensayo, el proceso de buscar consenso entre las partes interesadas en las CM.

Los criterios para evaluar las CM y la transversalización de género deben ser determinados a través de un proceso de negociación entre las partes interesadas en las CM. Ejemplos de los temas que pueden ser utilizados como indicadores son la sostenibilidad financiera e institucional, la eficacia de los servicios en términos de costos, así como la calidad y el acceso a los servicios.

CONCLUSIONES:

Hay cuatro conclusiones importantes que se pueden sacar de la literatura consultada en este ensayo. La primera es que faltan datos, análisis y trabajos comparativos para proveer una evaluación comprensiva de las comisarías de mujeres y la transversalización de género en la policía en América Latina. En algunos países se han realizado unas cuantas investigaciones. En Brasil la violencia contra las mujeres desde una perspectiva jurídica constituye un campo de estudio, pero es poco el conocimiento o análisis acerca de las CM que se comparten, ya sea dentro de Brasil o

entre países.¹¹ La mayor parte de la investigación referente a la transversalización de género ha consistido casi exclusivamente en diagnósticos o en otros estudios realizados como parte de las intervenciones de transversalización.

La segunda conclusión es que hay contradicciones pendientes entre las metas y los resultados, así como entre las perspectivas de los actores o las partes interesadas participantes. Las CM tenían la meta de hacer visible la violencia contra las mujeres y hacerla un delito público. En la práctica, las denuncias a menudo se resuelven a través de la mediación, y muy pocos casos llegan a los juzgados. Otra meta fue la de erradicar la violencia, pero las estadísticas y los análisis de datos son débiles, por lo que no es posible saber si el aumento en las denuncias se debe a un incremento en la violencia, o si es consecuencia de la mayor confianza de las mujeres a la hora de introducir una denuncia. Por su parte, la transversalización de género tiene como una de sus metas asegurar la igualdad entre las mujeres y los hombres en términos de la participación, la toma de decisiones, la planificación, los programas y las políticas. No obstante, hubo un proceso de transversalización de género que marginalizó las CM, pese a ser el sitio de las posiciones más operativas para las mujeres en el cuerpo policial. Además, las estadísticas de las CM desagregadas por género no fueron incorporadas al sistema de información general.

¹¹ Ya han habido algunos intercambios entre países que han sido muy efectivos en términos de compartir experiencias y comparar los análisis existentes entre los actores. Tres ejemplos son la colaboración en curso entre los movimientos de mujeres de Perú y de Ecuador; los intercambios entre las Redes de Mujeres contra la Violencia de Centroamérica; y las reuniones de mujeres policías de alto rango de Centroamérica y la República Dominicana.

La tercera conclusión es que las comisarías de policía especializadas en violencia contra las mujeres y la transversalización de género en la policía requieren de colaboración intersectorial – y en particular con el movimiento de mujeres – para asegurar tanto un enfoque basado en los derechos de la mujer como una alta calidad de servicios integrados.

La cuarta conclusión es que, a pesar de las limitaciones en lo que se refiere a los datos, el análisis y las complejidades para ejecutar los proyectos de CM y la transversalización de género, no hay duda que son iniciativas vitales para mejorar la ciudadanía de la mujer y contribuir a la gobernabilidad. Existe una unanimidad de opinión en la literatura de que las CM son innovadoras y se deben fortalecer. Con la excepción del sector salud, las CM representan el compromiso más significativo de parte del Estado frente a la posición de que las mujeres tienen el derecho de vivir sin violencia y a sancionar y con el tiempo erradicar la violencia contra las mujeres. Las CM proveen a las mujeres de un mayor acceso al ejercicio de sus derechos, y las asociaciones con el movimiento de mujeres y los ONG son un ejemplo singular de la cooperación en curso entre el Estado y la sociedad civil, a diferencia de la situación anterior, en que la policía estaba aislada de la influencia civil. La transversalización de género mejora los derechos de las oficiales en el cuerpo de policía, y a través de una mayor transparencia y políticas y programas transformados, aumenta también los derechos de la población general.

Más allá de estas conclusiones generales, hay varias lecciones preliminares que se pueden aprender al consultar la literatura.

- Existen una variedad de modelos para las CM y la transversalización de

género. Cada iniciativa ha sido creada y desarrollada en gran parte de forma *sui generis*. Las formas de participación del movimiento de mujeres, los tipos de violencia y los delitos tratados, las diferentes acciones que puede tomar la policía – todo esto varía de un país a otro, o incluso entre regiones de un mismo país.

- Las mujeres que acuden a las CM van de adultas jóvenes a adultas maduras, con una educación mínima. Muchas son amas de casa no asalariadas. No queda claro si son representativas de la población general.
- La mayor parte de las denuncias introducidas en las CM fueron sobre violencia conyugal. Muchas se “resuelven” a través de medicaciones extrajudiciales realizadas por la policía, y más recientemente, por los/las jueces.
- Las CM fueron implementadas con un análisis “separatista” bajo la suposición de que todas las policías mujeres (con o sin capacitación especializada) y los servicios multidisciplinarios prestados por los ONG eliminarían el sesgo de la policía y permitiría que las mujeres ejercieran sus derechos.
- Poco se ha hecho en las CM para cambiar los procedimientos policiales como tales, o para implementar una perspectiva de género.
- La democratización y un movimiento de mujeres fuertemente movilizado son dos factores que son necesarios para el establecimiento de CM eficaces.
- La participación del movimiento de mujeres ha sido clave para las CM, incluyendo su creación (en la mayoría

de los países), la calidad de los servicios que provee, y la capacitación a la policía y los/las jueces.

- A pesar de la lección mencionada en el punto anterior, el movimiento de mujeres ha estado en gran medida ausente de las iniciativas de transversalización de género.
- Aprendizajes muy tempranos de la transversalización de género apuntan hacia algunos factores de éxito: una necesidad sentida expresada desde adentro del cuerpo policial; un compromiso a altos niveles; acompañamiento técnico; y lo más importante, la introducción de la transversalización desde el inicio del establecimiento de nuevos cuerpos policiales.
- La transversalización de género no necesariamente cambia la posición marginalizada o el entendimiento “separatista” de las CM dentro de los cuerpos policiales.
- El poder judicial es el vínculo débil en los esfuerzos por fortalecer los derechos de la mujer, y las interpretaciones de los/las jueces pueden restringir la actividad policial.
- Una administración y supervisión conjunta de las CM entre la policía y otros actores estatales y no estatales resulta en una mejor calidad de los servicios prestados.
- Es difícil evaluar o determinar el impacto de las CM sin tener consenso en torno de las metas e indicadores de éstas entre las partes interesadas, incluyendo a las usuarias.

- Las CM son ejemplos excepcionales de un modelo de policía basada en la participación comunitaria y la gobernabilidad.
- Los donantes juegan un rol interventor en las relaciones entre el Estado y el movimiento de mujeres el cual puede afectar las relaciones de poder entre ellos.
- Finalmente, las diferentes perspectivas de las partes interesadas en las CM, que compiten entre sí, deben ser tomadas en consideración y negociadas para definir objetivos. Por ejemplo, ¿un caso exitoso es uno en el que termina la violencia, o en el que la mujer abandona la relación, o se más bien trata de que el agresor sea encontrado culpable y cumpla la sentencia? La criminalización de la violencia es un tema contencioso entre todas las partes interesadas, especialmente para las usuarias que no quieren interponer una acusación formal contra sus compañeros de vida agresores.

RECOMENDACIONES PARA UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

Las siguientes recomendaciones se basan en la documentación consultada en este estudio, así como en una consulta con expertos regionales y partes interesadas.

A. Metodología

⇒ La investigación debe tratar con tres niveles, a los que debe ir dirigida: popular, políticas públicas / incidencia, y académico.

- ⇒ Las partes interesadas en la investigación son: la policía, el movimiento de mujeres, los aparatos estatales de mujeres y la cooperación para el desarrollo. Cada una debe ser tratada como sujeto de la investigación.
- ⇒ Se debe construir gradualmente una metodología interinstitucional, empezando por un trabajo individual con cada sector.
- ⇒ Desde su inicio y hasta el análisis de los datos, el proceso investigativo debe crear confianza entre los actores (en particular la policía, el movimiento de mujeres y las usuarias).
- ⇒ La selección de estudios de caso debe ser guiada por un estudio preliminar de los modelos existentes en la región.
- ⇒ Se deben realizar suficientes reuniones y talleres entre los investigadores para crear confianza, asegurar que se utiliza y comprende una metodología comparativa, y mejorar la calidad de las investigaciones.
- ⇒ Es necesario desarrollar una metodología con los investigadores locales utilizando métodos de investigación-acción para asegurar que se reflejen las perspectivas locales y para aumentar los intercambios de conocimiento entre las organizaciones.
- ⇒ La metodología de las entrevistas debe incluir medidas de seguridad para los/las informantes, múltiples oportunidades para hacer revelaciones, apoyo para los/las informantes, y espacios para desahogo entre los/las entrevistadores/as.
- ⇒ Se deben realizar estudios de línea de base de las usuarias y potenciales

usuarias, como fundamento para estudios longitudinales del impacto de las CM sobre las tasas de violencia.

B. Temas para Investigación:

- ⇒ Un análisis comparativo de los factores que conducen a que se establezcan y prosperen las CM, incluyendo la democratización de los cuerpos policiales y la participación del movimiento de mujeres.
- ⇒ La investigación sobre las contrastantes perspectivas y discursos sobre la violencia es una base importante para el análisis de las contradicciones entre las partes interesadas y para encontrar puntos en común para hacer que las políticas públicas sean más eficaces.
- ⇒ Se deben realizar investigaciones sobre aquellos factores que más probablemente conducirán a una transversalización de género exitosa, incluyendo la diferencia entre los cuerpos policiales establecidos y “nuevos”.
- ⇒ Se deben realizar comparaciones entre las capacitaciones especializadas para determinar qué currículos y métodos de enseñanza son los más eficaces para lograr el cambio en la policía (en y más allá de las CM) así como en las actitudes y prácticas de los/las jueces.
- ⇒ Es necesario investigar los diferentes tipos de violencia contra las mujeres (no solamente la violencia conyugal), y analizar y comparar las actitudes, los procedimientos y el impacto de las CM.
- ⇒ Se deben identificar a las usuarias y los perfiles de las comunidades para compararlas con la población sobreviviente.

⇒ La investigación acerca de la transversalización de género debe examinar el origen de la iniciativa, así como el rol de los donantes y del movimiento de mujeres en la formación de objetivos y los resultados de dicha transversalización.

⇒ La relación entre las CM y la transversalización de género debe ser estudiada en términos de ubicación organizativa, actitudes hacia las promociones, y el rol de las CM dentro del cuerpo policial.

⇒ La investigación debe identificar la gama de respuestas a la violencia contra las mujeres (desde la mediación hasta la criminalización) y las ventajas y desventajas de cada una en términos de aumentar el respeto por los derechos de la mujer y reducir la violencia.

⇒ Se debe estudiar la violencia contra las mujeres perpetrada por y contra oficiales de la policía, y las respuestas institucionales a ésta, como ejemplos tanto de la transversalización de género como de iniciativas de CM.

⇒ La investigación debe analizar si las mujeres tienen mayor acceso a los servicios médicos, legales, psicológicos y de otra índole, y si hacen un mayor uso de estos.

C. Productos de la Investigación:

⇒ Los indicadores de impacto y éxito de las CM son diseñados como parte de la investigación y aplicados al análisis.

⇒ Los resultados de las investigaciones identifican las mejores prácticas en términos de su eficacia en relación con

la provisión de servicios por parte del Estado y servicios coordinados con el movimiento de mujeres; el mantenimiento y análisis de registros policiales; capacitación; el incremento en los casos enviados a los juzgados; un aumento en el conocimiento de los derechos; y la administración intersectorial.

⇒ Se presentan y debaten los hallazgos de las investigaciones en público y en foros exclusivos a los niveles nacional y regional.

⇒ La investigación contribuye al establecimiento de registros nacionales y otras iniciativas para aumentar y mejorar los datos sobre la violencia contra las mujeres.

⇒ Se crea una base de datos estadísticos en línea.

⇒ Los hallazgos de la investigación contribuye al fortalecimiento de las redes sectoriales e intersectoriales.

⇒ Se llevan a cabo foros intersectoriales que consisten en deliberaciones sectoriales primero, seguidas de un debate intersectorial.

⇒ Se producen materiales de educación popular a nivel nacional en los idiomas locales para su uso como parte de campañas educativas y de promoción.

⇒ Se fortalecen las redes sectoriales e intersectoriales entre las partes interesadas al compartir información por medios electrónicos y personales, así como promover debates a los niveles nacional y regional.

- ⇒ Se diseña una propuesta para un sistema de monitoreo para analizar los servicios policiales.

- ⇒ Se otorga prioridad a las opciones impulsadas desde el nivel local para escoger cómo se pueden utilizar los datos en las campañas de sensibilización pública, políticas públicas y de incidencia.

BIBLIOGRAFIA

Alvarez, Sonia E. 1999. "Advocating Feminism: The Latin American Feminist NGO 'Boom.'" *International Feminist Journal of Politics*. 1:2 (summer), 181-209.

-----, 1990. *Engendering Democracy in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.

Amaral, Celia Chaves Gurgel do, et al. 2001. *Dores Visíveis. Violência em delegacias da mulher no Nordeste*. Fortaleza: REDOR/NEGIF.

Backhaus, Annette et al., eds. 1999. *Violencia de género y estrategias de cambio*. Managua: GTZ Proyecto de Promoción de Políticas de Género.

Barton, Barbara, Nata Duvvury y Nisha Varia. 2000. *Justice, Change and Human Rights: International Research and Responses to Domestic Violence*. Washington, DC: International Center for Research on Women.

Bernales Ballesteros, Enrique. 1999. "Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad en la Región Andina." en Ed. Comisión Andina de Juristas. *Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Lima: CAJ, 106-108.

Buvinic, Mayra, Andrew Morrison, y Michael Shifter. 1998. *Violence in Latin America and the Caribbean: A Framework for Action*. Washington, D.C. Inter-American Development Bank.

Camacho Zambrano, Gloria. 1996. *Mujeres Fragmentadas: Identidad y violencia de género*. Quito: Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES).

Camargo, B., C.G. Dagostin y M. Coutinho. 1991. "Violência denunciada contra a mulher: visibilidade via delegacia da mulher em Florianópolis". En *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 78 (agosto), 51-58.

Carcedo, Ana. 2000. "Contexto de la Ruta Crítica." Ponencia presentada a la preconferencia de LASA, Miami (Marzo).

Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH). 1995. *Derecho que no se defiende, derecho que se pierde*. Managua: Imprimatur.

Corporación Mujer a Mujer. 1995. "Primer encuentro nacional de ONG de apoyo a 'Comisarías de la Mujer y la Familia: Aciertos, Problemas y Alternativas'." Informe.

Costa, Albertina de Oliveira. 1998 "Apresentação." En Izumino, Wânia Pasinato. *Justiça e Violência contra a mulher. O papel do sistema judiciário na solução dos conflitos de gênero*. São Paulo: FAPESP/Ed. Annablume.

D'Angelo, Almachiara y Silke Heumann, ed. 1999. *Mal-tratar de hacer pareja*. Managua: Imprimatur.

Dave, Anjali y Gopika Solanki. 2000. "Special Cell for Women and Children: A Research Study on Domestic Violence." En *Domestic Violence in India: A Summary Report of Four Records Studies*. Washington, DC: International Center for Research on Women, 25-33.

Ellsberg, Mary Carroll. 2000. *Candies in Hell: Research and Action on Domestic Violence against Women in Nicaragua*. Umeå (Suecia): Universidad de Umeå y

Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.

Ellsberg, Mary y Carme Clavel. 2001. "Final Report: Review of PAHOs Project: Towards an Integrated Model of Care for Family Violence in Central America." Mimeo.

Ellsberg, Mary, Rodolfo Peña, Andrés Herrera, Jerker Liljestrand, Anna Winkvist. 1998. *Confites en el infierno: Prevalencia y características de la violencia conyugal hacia las mujeres en Nicaragua*. Segunda edición. Managua/León: Red Nacional de Mujeres contra la Violencia, Departamento de Medicina Preventiva y Salud Pública, Departamento de Epidemiología y Salud Pública.

Esim, Simel. 2000. "Iniciativas de Presupuestos para América Latina y el Caribe con Enfoque de Género: Una Herramienta para Mejorar la Fiscalización y Lograr la Implementación Efectiva de Políticas." Preparado para la Octava Conferencia Regional Sobre la Mujer de América Latina y el Caribe – Beijing + 5 Lima, 8-10 de Febrero.

Fitzsimmons, Tracy. 1998. "Engendering a New Police Identity?" *Peace Review* 10:2, 269-274.

FIOCRUZ. 1991 "Violência contra a mulher: é preciso denunciar! Acabar! FIOCRUZ/ENSP/ Claves/ Escola de Serviço." Río de Janeiro: UFRJ/CEPEBA.

Fuller, Anne. "Challenging Violence: Haitian Women Unite Women's Rights and Human Rights." www.windowsonhaiti.com/w99351.shtml

Goetz, Anne Marie, ed. 1995. "Getting Institutions Right for Women in

Development" Edición especial de *IDS Bulletin*, 26:3.

Hately, Lynn. 1997. "The Power of Partnership." En *Between Rhetoric and Reality*. Ottawa: Renouf.

Heise, Lori. 1998. "Violence against Women: An Integrated, Ecological Model," *Violence against Women*, 4, 262-290.

International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy (ICCLR). 1999. *Model Strategies and Practical Measures on the Elimination of Violence against Women in the Field of Crime Prevention and Criminal Justice: Resource Manual*. www.icclr.law.ubc.ca.

Izumino, Wânia Pasinato. 1998. "Gênero, Violência e Direitos Humanos: as Delegacias de Polícia de Defesa da Mulher". Informe presentado al Human Rights Research and Education Center (HRREC), University of Ottawa, mimeo.

Jubb, Nadine. 2001. "Enforcing Gender Meanings and Social Order: The Participation of the National Police in the Nicaraguan *Comisarías de la Mujer y la Niñez*." Ponencia presentada en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Washington, D.C., 6-8 Septiembre.

-----. 1999. "Creating Space for Feminist Subjects: The Women's Network against Violence and the Women's and Children's Police Stations in Nicaragua." Informe presentado en la conferencia de la Asociación Canadiense de Estudios Latinoamericanos y Caribeños (CALACS) en Ottawa, Sept. 30-Oct. 2.

La institución policial y los derechos humanos de las mujeres. Memorias del

Seminario Latinoamericano. Quito, 8-10 Diciembre, 1994. Quito: UNIFEM.

Larrain, Soledad, et al. 1997. *Violencia doméstica contra la mujer en América Latina y el Caribe: Revisión de dos décadas de acción*. Ponencia presentada en la conferencia titulada Violencia Doméstica en América Latina y el Caribe, auspiciada por el BID, Washington 20-21 de Octubre.

Luna Tobar, Luis A. 1995. "Lograr la uniforme disciplina del respeto." En *La institución policial y los derechos humanos de las mujeres: Memorias del seminario latinoamericano*. Quito: UNIFEM, 26-29.

Levy, Caren. 1996. "The Process of Institutionalising Gender in Policy and Planning: The 'Web' of Institutionalisation." Working Paper No. 74. London: Development Planning Unit, University College London.

Loli, Silvia. 1995. "Espacios de atención a mujeres víctimas de violencia: Comisarías de Mujeres en el Perú." Ponencia presentada en el *Primer encuentro nacional de ONG de apoyo a "Comisarías de la Mujer y la Familia"*. Quito: marzo.

Lonsway, Kimberly A. "Women in American Policing: Past, Present, and Future Challenges." *Policing in Democratic Societies*, Police and Women: Historical and Contemporary Problems. 1:6 (Enero), 10-12.

Loreto Biehl, María. 2001. "Violencia doméstica contra la mujer." Nota Técnica 7. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Macdonald, Mandy, Ellen Sprenger, Ireen Dubel. 1997. *Gender and Organisational Change: Bridging the Gap between Policy*

and Practice. Amsterdam: Royal Tropical Institute.

Mitra, Nishi. 1999. "Best Practices among Responses to Domestic Violence in Maharashtra and Madhya Pradesh. En *Domestic Violence in India: A Summary Report of Three Studies*. Washington, DC: International Center for Research on Women, 18-27.

Morrison, Andrew R. y María Beatriz Orlando. 1997. "El impacto socio-económico de la violencia doméstica contra la mujer en Chile y Nicaragua." Ponencia presentada en la conferencia titulada *Violencia Doméstica en América Latina y el Caribe: Costos, programas y políticas*, Washington, D.C., Octubre 20-21.

Muniz, Jacqueline. 1996. "Os direitos dos outros e os outros direitos: um estudo sobre a negociação de conflitos nas DEAMs/RJ". En L.E. Soares *et al. Violência e Política no Rio de Janeiro*. Río de Janeiro: Iser/Relume Dumará, 125-164.

Neild, Rachel. "From National Security to Citizen Security: Civil Society and the Evolution of Public Order Debates." Informe Ocasional del Centro Internacional para los Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático (Montreal, Canada). www.ichrdd.ca.

Neild, Rachel, 1998. "Themes and Debates in Public Security Reform, A Manual for Civil Society: Community Policing." Washington, D.C.: Washington Office on Latin America.

Nelson, Sara. 1996. 'Constructing and Negotiating Gender in Women's Police Stations in Brazil,' *Latin American Perspectives*, Issue 88 (23:1) Winter, 131-148.

Ng, Roxana. 1996. *Politics of Community Services*. Halifax: Fernwood Publishing.

Otero, Violeta. 1999. "Incorporando el enfoque de género en el proceso de modernización de la Policía Nacional de Nicaragua." En Annette Backhaus, *et al.*, ed. *Violencia de género y estrategias de cambio*. Managua: Proyecto de Promoción de Políticas de Género, GTZ, 113-134.

Policía Nacional de Nicaragua. 1999. *Respondiendo a Necesidades de Seguridad Ciudadana de Mujeres y Hombres*. Managua: GTZ, Proyecto de Promoción de Políticas de Género.

Prado Suarez, Claudia Varinia. 1997. *La Violencia Intrafamiliar y la ley 230: Reformas y adiciones al código penal para prevenir y sancionar la violencia intrafamiliar*. Managua: Monografía de Derecho, Universidad Centroamericana.

Red de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar. 1997. 'Experiencia Mizque-Cochabamba (Bolivia).' Ponencia presentada en la conferencia titulada Violencia Doméstica en América Latina y el Caribe, auspiciada por el BID, Washington 20-21 de Octubre.

Reyes, Natacha. 1995. "Experiencia CEIMME." Ponencia presentada en el Primer encuentro nacional de ONG de apoyo a "Comisarías de la Mujer y la Familia." Quito: marzo.

Reyes Salazar, Natacha y Gloria Camacho Zambrano. 2001. *Violencia de género contra las mujeres y las niñas: Situación del Ecuador, 1995-1999*. Quito: PNUD y Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU).

Rico, Nieves. 1996. "Violencia de Género: Un problema de derechos humanos," serie Mujer y Desarrollo. Santiago: CEPAL.

Rifiotis, Theophilos. 2001. "Entrenching Women's Police Stations in Law: Police Scenarios and Practices." *Policing in Democratic Societies*, Police and Women: Historical and Contemporary Problems. 1:6 (Enero), 26-27.

Rivera Flores, Sandra. 2000. *Informe de la encuesta a mujeres policías (Policía Nacional Civil)*. San Salvador: Imprenta Public.

Rothe, Rosa Marga. 2001. "Police Ombudsman in the State of Pará: A Female Experience in the Internal Control of Police Forces." *Policing in Democratic Societies*, Police and Women: Historical and Contemporary Problems. 1:6 (Enero), 29-31.

Saffioti, H.I.B. "Rearticulando Género e Classe Social." En A. de O. Costa y C. Bruschini, eds. 1992. *Uma Questão de Género*. Río de Janeiro: Rosa dos Tempos/FCC, 183-215.

Santos, Maria Cecília MacDowell dos. 2001. "Delegacias da Mulher em São Paulo: percursos e percalços." En *Direitos Humanos no Brasil 2001. Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos em parceria com Global Exchange*, 85-196.

Santos, Maria Cecília MacDowell dos. 1999. *The State Feminism and Gendered Citizenship: Constructing Rights in Women's Police Stations in São Paulo*. Disertación para el título de Ph.D. en Sociología. Universidad de California, Berkeley.

Schild, Veronica. 1998. "New Subjects of Rights? Women's Movements and the

Construction of Citizenship in the 'New Democracies'". En Sonia E. Alvarez, Evelina Dagnino, y Arturo Escobar, eds. 1998. *Cultures of Politics/Politics of Cultures*. Boulder: Westview Press, 93-117.

----- 1995. "NGOs, Feminist Politics and Neo-Liberal Latin American State Formations: Some Lessons from Chile." *Canadian Journal of Development Studies*. Special issue: 123-148.

Scott, J. 1988. Gênero: uma categoria útil para a análise histórica. Traducción: Christine Rufino Dabat. Recife.

SEADE. 1987. "Um Retrato da Violência Contra a Mulher. 2038 Boletins de Ocorrência." São Paulo: SEADE/CECF.

Soares, Luiz Eduardo et al. 1996. "Violência contra a mulher: as DEAMS e os pactos domésticos." En *Violência e Política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Iser/Relume Dumará, 65-106.

Souza-Lobo, E. 1991. "Os usos de gênero." En *A Classe Operária tem Dois Sexos. Trabalho, resistência e resignação*. São Paulo: Brasiliense.

Tamayo, Cecilia. 1998. *Entre la Sombra y la Esperanza: Investigación de impacto de las Comisarías de la Mujer y la Familia*. Quito: Centro Ecuatoriano de Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM).

Tamayo, Giulia. 2000. 'Derechos humanos de las mujeres, violencia contra las mujeres y paz en la región: Revisión de avances y desafíos a cinco años de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer.' Informe preparado para Algo más que palabras.... Mecanismos, recursos y justicia de género en el siglo XXI. Reunión

Regional de ONG de América Latina y el Caribe hacia Beijing + 5, Lima 5-7 Febrero.

Tamayo, Giulia y María Ysabel Cedano. 1999. 'Género y seguridad ciudadana: Anotaciones conceptuales, abordajes temáticos y selección bibliográfica.' Lima: mimeo.

Tamayo, Giulia, et al. 1996. "Delegaciones Policiales de Mujeres y Secciones Especiales." Lima: Consultoría para Gerencia General del Poder Judicial.

Thompson, Karen Brown. 1997. "Women's Human Rights and International (In)Security: Redefining the Terrain". Informe presentado en la XXXVIII Conferencia de la Asociación de Estudios Internacionales (ISA), Toronto, Marzo 18-22.

Torres Silva, Ileana, Ivania Quintero S. y Julia Vargas Cuadra. 2000. *Diagnóstico del Uso de Arreglos Extrajudiciales en las Comisarías de la Mujer y la Niñez, Policía Nacional*, Managua.

Vargas, Joana D. 2001. "Women's Police Stations: Notes about their Effectiveness in Repressing Rape." *Policing in Democratic Societies*, Police and Women: Historical and Contemporary Problems. 1:6 (Enero), 23-25.

Vargas, Joana Domingues. 2000. *Crimes sexuais e Sistema de Justiça*. São Paulo: IBCCRIM.

Washington Office on Latin America. 1996. Conferencia sobre "Desmilitarizar el Orden Público: La Comunidad Internacional, la Reforma Policial y los Derechos Humanos en Centroamérica y Haití" (Septiembre).

Weaver, Bea. 2001. "Women and Community Policing." *Policing in*

Democratic Societies, Police and Women:
Historical and Contemporary Problems. 1:6
(Enero), 13-16.