

Conferencia inaugural

La participación de la mujer en los servicios policiales y la reforma policial en Centroamérica

Laura Chinchilla *

Doctor José Antonio Alvarado Corrales, Ministro de Gobernación, Nicaragua; Primer Comisionado Franco Montealegre Callejas, Presidente de la Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica; señor Roberto Cuéllar Martínez, Director del Área Sociedad Civil del IIDH; Señor Fabio Hércules Pinada, Magistrado de la Corte Penal de Nicaragua; señoras delegadas; representantes de organismos e instituciones gubernamentales y no gubernamentales; público presente.

Deseo ante todo hacer un reconocimiento especial a la Segunda Comisionada de la

* Costarricense. Politóloga. Ministra de Seguridad Pública de Costa Rica. Se desempeña como consultora en el Área de Políticas Públicas y, en particular, en el tema de Policía y Seguridad Ciudadana.

Policía Nacional de Nicaragua, señora Eva Sacasa, y a la señora Gilda Pacheco, del IIDH, quienes han sido las gestoras de esta actividad. Es la primera vez que en Centroamérica se analiza la problemática del género dentro de la institución policial con tan amplia representación de los distintos países y con tanta rigurosidad.

En estos tres días de taller, vamos a concentrar nuestros esfuerzos para encarar en forma rigurosa la temática de género en el marco de la institución policial centroamericana.

No es mi intención abordar el tema de género en sí mismo, puesto que contamos en el grupo con expertas en la materia que lo estarán tratando con mayor propiedad. Tampoco pretendo hacer un análisis pormenorizado de lo que está pasando en la región en cuanto a la participación de la mujer en los cuerpos policiales, puesto que esta tarea le ha sido encomendada a la delegación de cada país.

El objetivo de mi exposición es introducir la problemática de la participación de la mujer en los servicios policiales en el contexto del proceso de reforma policial que vive Centroamérica.

He dividido mi exposición en tres partes: una primera, que se refiere a lo que considero son las oportunidades o factores favorables que se presentan en el contexto actual centroamericano para promover la incorporación de la mujer a los cuerpos policiales; una segunda parte hace alusión a los obstáculos que aún subsisten a efectos de incrementar la participación femenina en la institución policial y mejorar la calidad de dicha participación; finalmente, presentaré un conjunto de recomendaciones sobre acciones que, a mi juicio, habría que emprender con la finalidad de promover una efectiva participación femenina en los cuerpos policiales de la región.

I. Oportunidades para la incorporación de la mujer a la institución policial en Centroamérica

Considero que, dado el proceso que actualmente experimentan las fuerzas de seguridad de Centroamérica, hay tres factores que tienden a favorecer la incorporación de la mujer a las instituciones policiales. Tales factores son:

- la evolución de la policía hacia instituciones civiles democráticas y que buscan una mayor legitimación de su accionar dentro de la población;
- las tendencias actuales hacia la incorporación de la comunidad a los procesos de definición y ejecución de políticas públicas, las cuales tienden a propiciar, en el plano de lo policial, la adopción de un modelo de policía comunitario, modelo que, a mi criterio, es muchísimo más abierto a la participación de la mujer en la misma;
- una mayor conciencia de género en la población femenina centroamericana, que promueve la adopción de medidas en el interior de las instituciones públicas, incluida la policía.

A. La evolución de la reforma policial

En líneas generales podemos afirmar, que en materia de seguridad, se está experimentado en Centroamérica, desde inicios de esta década, un proceso de transición de una agenda centrada en la preocupación por la seguridad nacional y la insurgencia hacia una agenda cuya preocupación central es la seguridad ciudadana y la delincuencia común y organizada.

Las características generales de la problemática de la inseguridad ciudadana para la región son las siguientes:

- un incremento en los índices generales de la criminalidad;
- un crecimiento más acelerado de los delitos violentos, es decir, contra la vida y la integridad física de las personas;
- una mayor participación de los jóvenes en la población infractora;
- una relación cada vez más estrecha entre delincuencia común y delincuencia organizada, y
- una regionalización del delito, fundamentalmente en lo que se refiere a problemas como tráfico de drogas y armas, trasiego de inmigrantes ilegales, robo de vehículos, etc.

Esta agenda de seguridad centrada en la problemática de la delincuencia ha supuesto también un cambio en las instituciones protagónicas. En el pasado, la agenda de seguridad nacional provocó un alto protagonismo por parte de las Fuerzas Armadas, mientras que en la actualidad, la agenda de seguridad ciudadana pone en manos de las instituciones de la administración de justicia penal, incluida la policía, la conducción de las acciones.

El papel activo que se ha empezado a demandar a las instituciones judiciales y policiales ha hecho necesaria la implementación de una serie de cambios a nivel normativo e institucional. Entre dichos cambios podríamos citar las reformas a la legislación penal y procesal penal, la modernización administrativa de los tribunales y la reforma policial, caracterizada por su desmilitarización, despolitización, profesionalización y tecnificación.

Todo este proceso de reforma tiene lugar en el marco conceptual que supone el Tratado Marco de Seguridad Democrática. Aprobado el 15 de diciembre de 1995 por los presidentes centroamericanos, dicho tratado sienta las bases de la nueva agenda

de seguridad de la región. A la vez que redefine la problemática de la seguridad bajo un concepto integral y no exclusivamente militar, el tratado establece claramente una diferenciación de responsabilidades entre las instituciones militares y las instituciones judiciales y policiales de la región.

El concepto de seguridad, sobre el que se está construyendo la reforma policial en Centroamérica, supone la promoción de sociedades más abiertas, más democráticas y más participativas que en el pasado; en consecuencia, es un concepto que permite una mayor representatividad de los distintos sectores de la población, incluida la mujer. En este sentido, yo siento que en las circunstancias actuales es mucho más factible esperar que las políticas y las formulaciones que puedan surgir de un foro como éste tengan altos grados de aceptación en el ámbito centroamericano.

El hecho mismo, por ejemplo, de haber variado de manera importante la dependencia de la policía de los ejércitos ha significado un avance de cara a abrir espacios para la participación de la mujer dentro de este tipo de instituciones. En términos comparativos, la participación de la mujer tiende a ser más aceptada en las instituciones policiales que en las militares.

B. La introducción del modelo comunitario

Dentro de los factores que, a nuestro criterio, favorecen la incorporación de la mujer a la policía, debemos mencionar las tendencias que se observan en Centroamérica y, por ende, en la institución policial hacia la incorporación de la comunidad en los procesos de definición y ejecución de políticas públicas.

Esta tendencia apenas reciente en Centroamérica refleja un movimiento a nivel mundial que, en lo que respecta a la institución policial, ha constituido una de las

mayores revoluciones; me refiero a la adopción del modelo de policía comunitaria, policía de barrio o policía de proximidad, como se la quiera llamar.

Los objetivos fundamentales de este modelo de policía son:

- identificar problemas en la comunidad y propiciar soluciones sostenibles, particularmente aquéllas ligadas a la delincuencia;
- mejorar la sensación de inseguridad en la comunidad;
- incrementar el nivel de satisfacción de la comunidad ante la intervención policial;
- incorporar activamente a la comunidad en la producción de seguridad, sobre todo mediante el recurso a medidas de naturaleza estrictamente preventiva, y
- mejorar los mecanismos de control social sobre la acción policial.

Algunos de los componentes de dicho modelo son:

- la resolución de problemas, lo que supone una intervención más proactiva que reactiva y que opera más sobre las causas que sobre las consecuencias del delito;
- el servicio al cliente, es decir, que la institución no se sirve a sí misma, sino que está para servir al ciudadano y donde éste la necesita;
- la redefinición geográfica de responsabilidades en zonas muchísimo más pequeñas: la unidad básica de intervención tiene que ser el vecindario o el barrio, y
- la incorporación activa de la comunidad, desde las tareas de diagnóstico hasta las de planificación, ejecución y control.

Ustedes se preguntarán sin duda: ¿qué tiene que ver el modelo de policía comunitaria con el tema de la participación de la mujer en la institución policial?

Pues bien, este modelo ha supuesto, entre otras cosas, la revisión de un conjunto de

características de naturaleza paramilitar que caracterizaban al tradicional modelo de policía que suponían, desde un diseño organizacional sumamente vertical y jerarquizado, hasta un proceso de selección de personal a partir de un perfil que privilegiaba las características masculinas como estatura, musculatura, fuerza, resistencia física, etc. En consecuencia, era un modelo que, por definición, tendía a excluir a la mujer.

La policía comunitaria, por el contrario, al promover un acercamiento a la comunidad, es una policía que propicia la incorporación en el seno de la misma de elementos que reflejen más claramente la composición de esa sociedad. Así, si en una sociedad hay minorías raciales, religiosas, etc., esas minorías deberán estar representadas en la policía. Esto permitirá una mayor legitimación y aceptación de esta institución por parte de la población y, en consecuencia, mayores niveles de participación y colaboración ciudadana en las tareas de prevención del delito y control del orden público.

II. Obstáculos a la incorporación de la mujer a la institución policial en Centroamérica

Aunque las tendencias señaladas anteriormente son alentadoras en términos de propiciar una mayor y mejor incorporación de la mujer a la institución policial, subsiste un conjunto de factores que tienden a frenar y a obstaculizar dichos procesos. Estos factores son fundamentalmente tres:

- la prevalencia de una cultura machista en el seno de nuestras sociedades y que se expresa con especial fuerza en la institución policial;
- la aún escasa participación de la mujer en los puestos de toma de decisiones del sector público centroamericano y
- las condiciones laborales prevalecientes en las instituciones policiales.

A. La prevalencia de patrones culturales machistas

Seguimos sufriendo la prevalencia de patrones culturales fuertemente arraigados en el seno de la sociedad y de las instituciones que frenan de manera importante los avances de la mujer en nuestros países.

Estos patrones se expresan con especial fuerza en las instituciones policiales, no solamente porque tradicionalmente la función policial ha estado asociada a patrones de comportamiento masculino, sino además porque en Centroamérica la policía ha estado sujeta por muchos años a la institución militar, que ha sido una de las instituciones más conservadoras de la región.

En este sentido, estoy segura de que todas las aquí presentes tendrán anécdotas que narrar sobre los problemas que han enfrentado en su carrera como policías debido fundamentalmente a factores de naturaleza cultural.

Los problemas de discriminación hacia la mujer dentro de la policía, no sólo se expresan por una actitud despectiva hacia la mujer en el trabajo, sino por una ausencia de compromiso ante aquellos problemas que la policía como institución está obligada a atender y en donde la víctima es usualmente la mujer, tales como la violencia intrafamiliar o los delitos sexuales.

En mi caso particular, debo reconocer que, pese a haber ingresado a la policía de Costa Rica por arriba, como Viceministra, tuve cantidades de problemas en términos de legitimar mi autoridad ante los varones policías; situación que se solventó con mi ascenso al cargo de Ministra, aunque bajo la protesta silenciosa de algunos. Sin embargo, pude constatar que las mujeres policías que se encontraban en condiciones de sujeción, es decir en mandos inferiores, vivían situaciones de extrema marginación y subestimación por parte de sus compañeros y superiores varones,

quienes las relegaban a la realización de actividades administrativas o ligadas al trabajo doméstico (cocina, limpieza, etc.).

B. La escasa participación de la mujer en las estructuras de poder

Un elemento esencial para paliar los problemas de discriminación por razones de género -y es una de las principal conclusiones de la Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing- y un aspecto en el que insiste el Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas del año anterior- es procurar una mayor participación de la mujer en los niveles de tomas de decisiones.

A este respecto, cuando analizamos las estadísticas de las Naciones Unidas sobre la situación de la mujer en el mundo en 1995, para el caso centroamericano observamos aún rezagos importantes. A nivel de Parlamentos, los países que mejor se sitúan son Nicaragua, con apenas un 16% de mujeres congresistas; Costa Rica, con un 14%, y El Salvador, con un 11%. A nivel del Poder Ejecutivo, la mayor participación femenina se da en Guatemala, con un 18%; viene luego Nicaragua, con un 10%, y el resto de los países están entre el 8% y el 10%. Igualmente, cuando se analiza la participación de la mujer en la administración pública, los porcentajes son sumamente reducidos, con excepción del caso de Honduras, que reporta una participación del 28%.

Este problema de baja participación femenina en las esferas de poder caracteriza también lo que sucede en las instituciones policiales. Esta situación habrá que revertirla, siendo clave para la mujer ubicarse en los puestos de toma de decisiones, ya que es solamente desde ahí -y aquellas colegas que ocupan puestos importantes lo habrán podido constatar- donde se podrán impulsar políticas que favorezcan la participación femenina en la institución policial.

C. Las condiciones laborales prevalecientes dentro de las policías

El tercer elemento de gran importancia y que constituye un obstáculo para la incorporación de la mujer a la policía en Centroamérica, es el de las condiciones laborales de estas instituciones. Desde los procesos de reclutamiento que todavía prevalecen, hasta las jornadas laborales, y las condiciones materiales, se propician un conjunto de prácticas institucionales que parecen excluir de manera sistemática a la mujer.

Son muy pocas las áreas dentro de la función policial en donde se podría decir que la mujer no tiene posibilidades de competir con los varones. Más bien, tienden a ser cada vez más las áreas en donde la mujer presenta condiciones ventajosas para desempeñarse. Tales son los casos de problemas como la violencia intrafamiliar -uno de los problemas más importantes en Centroamérica-, la delincuencia juvenil -otro de los grandes retos en la región- o los delitos sexuales. Aun en áreas como la investigación y el combate al crimen organizado y las unidades de reacción, la mujer puede perfectamente asumir una participación plena y profesional.

Sin embargo, y pese a lo anterior, esos espacios no son todavía recuperados para la mujer, por lo que valdría la pena hacer una valoración de cuáles son las condiciones de trabajo específicas en que se encuentra laborando la mujer policía, a efectos de establecer recomendaciones que tiendan a revertir algunas de ellas y a promover su mayor y mejor incorporación.

III. Medidas prioritarias para mejorar los niveles de participación de la mujer en la institución policial en Centroamérica

Para finalizar, quisiera proponer algunas acciones que, a mi criterio, deberían emprenderse de manera inmediata a efectos de mejorar la participación de la mujer en las instituciones policiales centroamericanas.

La primera de ellas sería promover estudios sobre la mujer en la policía. No podemos seguir hablando y proponiendo con los ojos cerrados. Tenemos la intuición de lo que está pasando, así como un criterio -porque hemos estado ahí-, pero necesitamos sistematizar estos conocimientos mediante diagnósticos detallados y certeros que sirvan como insumos para el diseño de políticas públicas.

En este sentido, yo creo que uno de los principales productos de este evento que hoy se inaugura es recoger toda esa valiosa información que traen las representantes de los países y promover una publicación sobre la realidad de la mujer en la policía centroamericana.

Una segunda medida por promover es todo lo ligado con el tema de la acción afirmativa o el asunto de las cuotas, tema sobre el cual se están dando importantes discusiones a nivel mundial, entendiendo que dicho tipo de medidas deben verse como acciones transitorias y que deben ir acompañadas de la preocupación por la excelencia en la institución policial. En este sentido, considero importante que la mujer se defienda cuando hablamos de cuotas. No es que estamos diciendo “degrademos los requisitos de ingreso para poder entrar yo”, sino que readecuemos esos requisitos en función de muchas de las áreas en que se desenvuelve la institución policial.

Una tercera medida se refiere a la promoción de políticas compensatorias, como la creación de guarderías para los hijos de mujeres -y hasta hombres- policías, el establecimiento de horarios alternativos sin reducir el número de horas laborales, etc.

Una cuarta medida sería la creación de oficinas de la mujer a nivel institucional o, como en el caso de Nicaragua, los Consejos Consultivos de Género, es decir que haya alguna presencia institucionalizada sobre el tema de género en la policía. En Costa Rica la hemos llamado la Oficina de la Mujer, la cual recién se acaba de instalar

pero que empiece efectivamente a tratar de analizar de manera más sistemática la problemática de nuestra mujer policía.

Finalmente, deseo recomendar el intercambio de experiencias con las mujeres policías de otros países y de otras regiones del mundo. Siento que hay países que han evolucionado de manera promisoria en todo lo referente a la participación de la mujer en la policía; tal es el caso de algunas experiencias en Europa, Canadá y algunas policías locales en los Estados Unidos. En mi opinión, propiciar este intercambio también podría ser una de las acciones por seguir después de esta conferencia; poder encontrarnos con mujeres de otros ámbitos en donde se ha avanzado más, para extraer experiencias valiosas que nos permitan culminar este gran deseo de todas las aquí reunidas de poder seguir sirviendo a nuestra sociedades, independientemente de la condición de género que tengamos.

Muchas gracias.

