

Violencia institucional. Estrategias y lineamientos para enfrentar y eliminar la violencia institucional contra las mujeres y la inseguridad en las instituciones policiales

*Ana Helena Chacón**

*Soy hombre, he nacido,
tengo piel y esperanza.
Yo exijo, por lo tanto,
que me dejen usarlas.
No soy dios: soy un hombre
(como decir un alga).
Pero exijo calor en mis raíces,
almuerzo en mis entrañas.
No pido eternidades
llenas de estrellas blancas.
Pido ternura, cena,
silencio, pan, casa...
Soy hombre, es decir,
animal con palabras.
Y exijo, por lo tanto,
que me dejen usarlas.*

Jorge de Bravo

* Costarricense. Exviceministra de Seguridad Pública, 2002-2005; exdiputada por la Provincia de San José, 2006-2010. Integrante de la Comisión Global sobre HIV y la Ley, de la Organización de las Naciones Unidas. Bachiller en Relaciones Internacionales (Universidad Latina), posee una especialización sobre lineamientos para informes sobre sostenibilidad y procesos de reportes de sostenibilidad, BSD, Costa Rica; experta en responsabilidad social empresarial y alta gerencia. Entre otros cargos, es profesora del Diplomado en Género, en El Salvador; presidenta de Normisur Internacional y miembro facultativo de Boston College; exintegrante del Comité Ejecutivo de la Comisión Costarricense de Cooperación con la UNESCO, 2006-2010; exvicepresidenta del Grupo Parlamentario Interamericano, que le da seguimiento a la consecución de los Objetivos del Milenio, 2007-2010.

Jorge de Bravo, uno de mis poetas favoritos, decía que el agente generador del cambio era la policía. Jorge escribió siempre a favor de la justicia social y resaltaba las horribles desigualdades encontradas en la sociedad costarricense de su época.

Hoy ningún reto es más importante, ni más urgente, en nuestra región que enfrentar el flagelo de la inseguridad.

El desafío que supone la delincuencia –tanto en sus manifestaciones más triviales, como en las altamente organizadas– está poniendo en riesgo todo lo que esta región ha logrado en las últimas dos décadas, en particular el extraordinario logro de alcanzar una solución negociada a las guerras civiles y el de haber puesto las semillas de sistemas democráticos duraderos. Con todas sus imperfecciones y precariedades, esas democracias han sido infinitamente mejores que las calamidades autoritarias que las precedieron. Haber dejado atrás la larga noche de la guerra y la represión política es un triunfo que hay que preservar a toda costa, sobre todo ahora que algunos en la región están manifestando, de manera cada vez más obvia, el duendecillo autoritario que nunca los abandonó.

En Centroamérica la delincuencia no sólo pone en peligro la consolidación de la democracia, sino incluso la viabilidad del Estado como entidad reguladora de la vida colectiva. El tema es urgente y abrumador, pero no irresoluble.

Me voy a permitir hacer un breve repaso de la gravedad de la situación de inseguridad ciudadana en Centroamérica.

Centroamérica tiene hoy los peores índices de violencia delincriminal del mundo. Más de 125.000 centroamericanos murieron en la última década como resultado de la delincuencia, mucha de ella organizada. Este número de muertes es casi tan alto como el que tenía la región durante el peor período de las guerras civiles.

La zona norte de Centroamérica, compuesta por Guatemala, Honduras y El Salvador, es en este momento la región más violenta del mundo, fuera de los teatros de guerra. En el 2007, cada uno de estos países tuvo más homicidios que los 27 países de la Unión Europea

combinados. La tasa de homicidios actual de Honduras (77 por 100.000 habitantes en el 2010) supera por un factor de 15 la de los Estados Unidos y cuadruplica la de México. Asimismo, en la última década, las tasas de homicidio han crecido en todos los países de la región, en algunos casos dramáticamente. Aun Costa Rica y Panamá, que hasta ahora habían mostrado tasas de homicidio relativamente bajas en el contexto latinoamericano, han visto empeorar sus indicadores sensiblemente en los últimos años.

Los niveles de desigualdad socioeconómica son un factor crucial en la base de esta descontrolada violencia social. Cada día resulta más evidente que los niveles de inseguridad en la región no pueden ser entendidos sin hacer referencia a la extendida penetración del crimen organizado, particularmente el narcotráfico. De acuerdo con cifras de las Naciones Unidas, un 88% de la cocaína destinada al mercado estadounidense transita por Centroamérica y México. Durante la última década, la cantidad de cocaína decomisada en Centroamérica creció casi seis veces.

Un 53% de la población de Guatemala, El Salvador y Honduras estaría dispuesta a tolerar un retroceso autoritario para enfrentar los problemas de inseguridad ciudadana, una cifra más alta que la detectada frente a cualquier otro desafío social.

Esta epidemia de violencia está generando una enorme presión sobre todos los gobiernos y actores políticos de la región. De acuerdo con cifras de Latinobarómetro 2010, la inseguridad ciudadana es percibida hoy como el problema más importante en toda América Central, con la excepción de Nicaragua. No sorprende, así, que la discusión en la región esté girando, sobre todo en épocas electorales, en torno a promesas, cada vez más estridentes, de enfrentar el problema con “mano dura”, esto es, con métodos que hacen un uso abundante e intensivo de los mecanismos de coerción estatal, casi siempre con franca impaciencia, cuando no desprecio, por las garantías del Estado de Derecho. La población centroamericana –tan atemorizada como ávida de orden– crecientemente está escuchando con atención y premiando tales invocaciones.

Hay que replantear la discusión. Eso implica resistir los llamados a resolver el problema mediante políticas de “mano dura” y el retorcido populismo represivo, que casi siempre falla en bajar los niveles de criminalidad pero nunca falla en vulnerar las garantías del Estado de Derecho. La forma sostenible de ganar la lucha contra la delincuencia consiste en poner en práctica estrategias efectivas de prevención social y profundizar el compromiso del país con políticas orientadas al desarrollo humano, la reducción de la desigualdad y la expansión de las oportunidades de los jóvenes. Invertir en oportunidades para la juventud es sumamente importante: más de una cuarta parte de la población joven centroamericana no estudia ni trabaja. Entre otras cosas, esto es un ejército de reserva disponible para actividades delictivas. Por ello, aumentar los montos y la efectividad de la inversión pública en educación, salud pública, cuidado y capacitación laboral para la juventud, es vital para la seguridad futura de la región.

La inversión en desarrollo humano ofrece la ruta más cierta hacia sociedades menos violentas, menos atemorizadas y menos inseguras. Esto debería ser evidente, pero, a juzgar por la trayectoria de las políticas públicas en América Latina, no lo es. Los 30 primeros países en la lista del Índice de Desarrollo Humano del PNUD en el 2009 –entre los que no figura ninguno de América Latina– tienen, en promedio, una tasa de homicidio de 1,3 por 100.000 habitantes. De los 30, solo uno, Estados Unidos, tiene una tasa de homicidio superior a 3 por 100.000 habitantes. Cuando se trata de inseguridad ciudadana esa es la verdadera historia. Lo demás son detalles.

Bajo este repensar de la situación, y en este contexto agobiador, me pregunto ¿en dónde cabe el desarrollo de políticas a favor de las mujeres para evitar que seamos nosotras quienes paguemos la factura más cara? ¿Cuál es la importancia y relevancia de un problema social cuyas dimensiones exactas son desconocidas, pues no es fácil obtener cifras reales en los casos de violencia de género? Las estadísticas policiales suelen estar por debajo de los niveles verdaderos del problema, por ejemplo, por cada violación reportada hay de 3 a 10 que no lo son.

Contamos con estudios, como los del Centro de Derechos Humanos, que a nivel mundial que nos indican:

- Una de cada tres mujeres ha sido golpeada, forzada a tener relaciones sexuales o abusada de alguna forma por un hombre (en el mundo).
- Cada año dos millones de niñas, de entre 5 y 15 años de edad, son incorporadas a la industria del sexo comercial.
- La Unión Europea estima que de un 45% a un 81% de las mujeres trabajadoras sufren acoso sexual. El acoso sexual es una forma de violencia solapada hacia las mujeres, con consecuencias graves para ella y para su productividad.
- Las mujeres son el blanco de violencia sexual en época de guerra o conflictos civiles.
- En Estados Unidos sólo una de cada 100 mujeres reporta el abuso que sufre, cada 9 segundos una mujer es golpeada por su pareja.
- Altas tasas de femicidios y feminicidios en la región.

En Costa Rica, un estudio realizado en 1991 encontró que el 95% de las adolescentes embarazadas habían sido víctimas de incesto. Uno de cada siete hogares en Costa Rica es jefado por una mujer con hijos adolescentes. Las cifras son similares o peores en toda Centroamérica. En el caso costarricense, la vulnerabilidad social de esos núcleos familiares es conocida: son casi una cuarta parte de los hogares pobres del país. En ello convergen muchas causas, de las cuales no es la menor que el 20% de los nacimientos sigan siendo de madres adolescentes. El tema es crucial por muchas razones, incluida la seguridad. La probabilidad de que las y los hijos criados en esas condiciones –en hogares monoparentales, o con madres adolescentes, o ambas– terminen entrando en conflicto con la ley es mucho más alta que el promedio. Esto ha sido reiteradamente comprobado por investigaciones en Estados Unidos. No sólo ahí: un estudio realizado en Uruguay hace algunos años determinó que dos terceras partes de los jóvenes procesados por la justicia penal juvenil provenía de hogares monoparentales. Las implicaciones de estos datos van desde

la urgencia de mejorar la infraestructura de cuidado hasta la necesidad de tomarnos la educación sexual en serio. En el largo plazo, una de las mejores inversiones en nuestra seguridad consiste simplemente en repartir condones en cada escuela secundaria y enseñar a usarlos.

Ante estas y muchas otras evidencias, ¿qué pueden hacer los cuerpos policiales para mejorar su atención en prevención e intervención, y en evitar la impunidad? Aquí es en donde debemos replantear nuestro deber ser e interiorizar lo que creía fuertemente el poeta costarricense Jorge de Bravo: que la policía es una fuente importantísima para la transformación social y el cambio a favor de la justicia y de la democracia.

¿Cómo alcanzar la modernización institucional?

Es esencial reconocer que la violencia contra las mujeres es un asunto de seguridad. Las mujeres enfrentan riesgos fundamentalmente en el ámbito familiar y de pareja: sólo una de cada diez víctimas mujeres no conocía al homicida. Y esto nos lleva a que los patrones de victimización son muy diferentes entre los hombres y las mujeres.

En Costa Rica, seis de cada diez mujeres han sufrido una agresión física o sexual en su vida adulta, una cuarta parte de ellas ha sufrido ataques reiterados, y una de cada cuatro reportó haber vivido violación o intento de violación.

Además, debemos de visualizar la violencia patrimonial y la violencia emocional. Ambos tipos son difíciles de medir. Sin embargo, tenemos algunos datos dados por el Informe de Desarrollo Humano, que nos indican: un tercio de las mujeres que viven en pareja no pueden hablar con otro hombre sin que su compañero se moleste; más de una cuarta parte son controladas, siempre quieren saber en donde están, y una de cada cinco ve su relación con familiares y amistades limitada. Cabe mencionar que el mayor riesgo patrimonial para las mujeres es el que se relaciona con las pensiones alimentarias.

Entre otras medidas:

- Debemos interiorizar cambios relativos a la concepción del rol y las funciones de las instituciones policiales.

- La policía debe acercarse a otros actores, su labor debe de estar legitimada por el Estado y la sociedad civil. Estas relaciones de coordinación son esenciales y básicas para lograr la eficiencia y la eficacia (por ejemplo, incorporar a los taxistas).
- Promover cambios en el desempeño operativo, basados en el respeto a los derechos humanos y al Estado de Derecho.
- Desarrollar cambios en la doctrina y la misión: dejar de ser instrumentos exclusivos para la estabilidad del Estado y convertirse en proveedores de seguridad tanto para las personas, la sociedad civil y las instituciones.
- Introducir dentro de los planes curriculares, una gran área de derechos humanos que contenga claramente las estrategias de abordaje a la violencia de género en todas sus dimensiones, física, sexual, patrimonial y psicológica.
- Monitorear que ningún policía con antecedentes de violencia intrafamiliar atienda los llamados relacionados con esta clase de violencia.
- Capacitar sobre la construcción de la masculinidad.
- Contar con políticas claras en materia de hostigamiento sexual a lo interno de las instituciones. Éstas deben contar con medidas precautorias, como la suspensión provisional del denunciado o el traslado a otra unidad o departamento, y el traslado de la supuesta víctima, si ella lo desea. Hay que sancionar el acoso u hostigamiento sexual como práctica discriminatoria por razón de sexo, contra la dignidad de la mujer y del hombre en las relaciones jerárquicas laborales y de docencia, en los sectores público y privado.
- Establecer una unidad de género que supervise la política previamente establecida en materia de igualdad.
- Desarrollar y supervisar el efectivo cumplimiento de los diferentes protocolos de actuación policial, como lo son el de atención e intervención en situaciones de violencia sexual, en materia de pensiones alimentarias, violencia doméstica, etc. Resulta vital llevar el control de las reincidencias en materia de violencia doméstica o intrafamiliar.

- Lograr una adecuada coordinación con la administración de la justicia, en donde las víctimas, sin temor y sin complicaciones, puedan poner sus denuncias y ser acompañadas durante el proceso.
- Visibilizar el delito de trata y tráfico de personas, pues la violación de los derechos humanos de las personas traficadas debe ser la preocupación central, considerando las condiciones y necesidades particulares de los niños, las niñas y las mujeres.

Para lograr estos y otros propósitos, es indispensable contar con el liderazgo desde la más alta jerarquía, tener un diagnóstico objetivo de la realidad, la participación y el compromiso de todo el personal, una buena comunicación interna y externa, crear un clima que permita trabajar lo afectivo y, por supuesto, dotación de recursos.

¿Qué vamos a impactar?

Una vez que los cuerpos policiales hayan introducido e interiorizado estos conceptos, deberíamos de estar en capacidad de incidir en la reducción de los daños, riesgos y desventajas causados por las relaciones de desigualdad, convencidos de que, ante todo, los hombres y las mujeres somos seres humanos que debemos romper con los roles establecidos, combatir la división genérica del trabajo, tanto en la casa como en la oficina, así como en otros contextos de la vida pública y privada.

Deberíamos comprender que la violencia de género no afecta a un grupo reducido de mujeres sino a millones alrededor del mundo, que no es un asunto privado, es de importancia pública, que se debe de prevenir y castigar y que no es un problema exclusivamente ligado a la pobreza y la falta de educación.

Es elemental demostrar respeto a la diversidad sexual. Las fuerzas policiales a menudo vulneran los derechos de las minorías sexuales, contribuyendo enormemente a reforzar estereotipos y a victimizar a estas personas, violentando su dignidad de seres humanos.

Se debe denunciar y poner en evidencia todo lo que afecta a las mujeres, desde los estereotipos o concepciones tradicionales –como la desvaloración del trabajo doméstico o la violencia en cualquiera de sus

manifestaciones— pues éstas sólo ayudan a perpetuar el ciclo perverso de injusticia en el que viven las mujeres que aún hoy, en el siglo XXI, realizan el 60% del trabajo pero ganan apenas un 10% del ingreso.

Hay que evitar a toda costa la violencia institucional, que es toda acción u omisión realizada en una institución que perjudique o viole cualquier derecho de la mujer. En varias situaciones, esta violencia termina en la muerte de mujeres trabajadoras sexuales. Tenemos que recordar que nuestro compromiso es el de proteger a todas las personas, sin distinción, y el ejercicio de la prostitución no es penalizado.

Asumiendo estos nuevos modelos de atención, los cuerpos policiales serán más humanos, mejorarán la eficiencia y la calidad de sus servicios, incidirán directamente en la construcción de una sociedad más justa, más equitativa, más segura, en donde las mujeres tendremos el derecho a cohabitar sin miedo.