A photograph of a woman walking in a park, overlaid with a green text box. The woman is wearing a dark zip-up jacket and dark pants with a light-colored stripe down the side. She has her hair tied back and is carrying a bag. The background shows a park setting with trees, a bench, and other people. The text box is positioned in the upper right quadrant of the image.

**CIUDADES  
PARA CONVIVIR:  
SIN VIOLENCIAS  
HACIA LAS MUJERES**

Editado por  
Ana Falú & Olga Segovia

# CIUDADES PARA CONVIVIR: SIN VIOLENCIAS HACIA LAS MUJERES

Debates para la construcción de propuestas

Editado por

Ana Falú & Olga Segovia

Ponencias y comentarios

Mariana Alonso, Analía Aucía, Fernando Carrión,  
Carmen de la Cruz, María Jennie Dador Tozzini, Lucía Dammert,  
Ana Falú, Ivonne Fernández, Eugenio Lahera, Claudia Laub,  
Alejandra Massolo, Justo Pastor Mellado, Patricia Morey,  
José Olavarría, Enrique Oviedo, Patricia Provoste, Nieves Rico,  
Olga Segovia, Andreina Torres, Teresa Valdés

Artistas visuales

Yennyferth Becerra, Dominique Serrano, Paloma Villalobos

Ediciones SUR



© Ediciones SUR, 2007  
J. M. Infante 85, Providencia, Santiago de Chile  
corporacionsur@sitiosur.cl – www.sitiosur.cl

Inscripción RPI N° 162.199  
ISBN N° 978-956-208-077-4

Edición de textos:	Paulina Matta
Diseño de interior y portada:	Paula Rodríguez
Fotografía de portada:	Guillermo Román Court
Diagramación y composición:	Andoni Martija
Corrección de pruebas:	Edison Pérez
Gestión editorial:	Luis Solís D.
Impresión:	LOM Ediciones
	Fono (56-2) 672 2236 - Fax (56-2) 673 0915
	impresos@edicioneslom.cl

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

# CONTENIDO

<b>Prólogo</b>	
ANA FALÚ	9

<b>Presentación</b>	
ANA FALÚ Y OLGA SEGOVIA	13

<b>Introducción</b>	
Violencia de género: hacia una comprensión global	
PATRICIA MOREY	23

## PONENCIAS Y COMENTARIOS

### **Políticas de género en América Latina: contexto político, desafíos y oportunidades**

Contexto político de la región: desafíos y oportunidades para las políticas de género	
MARÍA JENNIE DADOR TOZZINI	41

Comentarios  
NIEVES RICO, 61; EUGENIO LAHERA, 64

### **Inseguridad, violencia y género en la ciudad**

Violencia urbana, violencia de género y políticas de seguridad ciudadana	
CLAUDIA LAUB	67

Comentarios  
JOSÉ OLAVARRÍA, 82

### **Inseguridad y temor en la ciudad**

Entre el temor difuso y la realidad de la victimización femenina en América Latina	
LUCÍA DAMMERT	89

Comentarios  
IVONNE FERNÁNDEZ, 108; MARIANA ALONSO, 111; ENRIQUE OVIEDO, 114

## **Cómo vivir junt@s: Instalaciones**

Solución habitacional  
YENNYFERTH BECERRA 121

Mamelas 2  
Serie *Mamelas*  
DOMINIQUE SERRANO 123

Ruina 1  
Serie *Bajo la Tormenta*  
PALOMA VILLALOBOS 125

Comentario  
JUSTO PASTOR MELLADO, 126

## **Gobiernos locales, seguridad ciudadana y género**

Análisis y propuestas para la acción de los gobiernos locales  
en la seguridad de las mujeres en las ciudades  
ALEJANDRA MASSOLO 133

Comentarios  
FERNANDO CARRIÓN Y ANDREINA TORRES, 154; PATRICIA PROVOSTE, 163

## **Seguridad ciudadana y violencia de género: indicadores, normas e instrumentos**

Revisión de aspectos jurídicos y propuestas de transformación  
referidos a la violencia de género en la región  
ANALÍA AUCÍA 169

Comentarios  
TERESA VALDÉS, 197

## **Conferencia final**

Espacios ciudadanos, violencia de género y seguridad  
de las mujeres  
CARMEN DE LA CRUZ 203

## **Anexo**

Violencia de género: temas centrales  
PATRICIA MOREY 217

## Prólogo

---

Ana Falú

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem)

El proceso de globalización afecta y cambia la vida en las ciudades del mundo. En América Latina, las grandes ciudades están marcadas por fuertes desigualdades sociales y económicas que se expresan en evidentes inequidades, segregación y fragmentación social y territorial. Un conjunto de complejas dimensiones nos confronta hoy a ciudades más violentas, fuente de temores y diferencias que aún parecen irreductibles. Esta creciente violencia e inseguridad afecta al conjunto de la ciudadanía, pero es vivida por hombres y mujeres de manera distinta. Existen formas de limitación a la vida en las ciudades que no solo se refieren a desigualdades económicas y políticas, sino también a persistentes asimetrías entre mujeres y hombres.

La violencia, que se expresa en una diversidad de dimensiones y variables y que parece crecer y multiplicarse, hoy está en la agenda de preocupación de los gobiernos y de la ciudadanía.

Cuando decimos que existe violencia contra las mujeres en las ciudades, no solo nos referimos a los delitos tradicionales que dificultan la vida cotidiana, tales como hurtos, robos, asaltos, violaciones; también estamos aludiendo a fenómenos vinculados a la forma en que se concibe el desarrollo urbano, a la falta de participación ciudadana, a la dificultad de accesos a servicios —los más privatizados—, a la desregulación, entre otros. Todos son factores que, de una u otra manera, inciden en los grados y modalidades de las manifestaciones de violencia efectiva o simbólica hacia las mujeres. Creemos que, fundamentalmente, la violencia contra las mujeres se basa en el orden de género imperante y se sustenta en pautas culturales profundamente arraigadas, construidas socialmente: es el ejercicio de poder de un sexo sobre el otro. Para enfrentar estas realidades complejas, planteamos elaborar propuestas más abarcadoras e innovadoras, generar mecanismos de colaboración y reflexión conceptual, desarrollar y comparar experiencias.

Si bien la inseguridad en las ciudades y la violencia son particularmente relevantes en la vida de las mujeres, la ciudad —ámbito privilegiado de la interacción social y cultural— constituye, para ellas en particular, un factor coadyuvante tanto al desarrollo de su ciudadanía como a la autonomía per-

sonal. Por esto, la apuesta por ciudades más democráticas y de mejor y mayor convivencia lleva implícita, como condición fundamental, la erradicación de la violencia contra las mujeres, su empoderamiento y la promoción de sus derechos como ciudadanas.

De esto se trata el Programa «Ciudades Seguras: violencia contra las mujeres y políticas públicas», ejecutado por Unifem —el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer—, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en varias ciudades de Sudamérica, y coordinado por la Oficina de Unifem para Brasil y países del Cono Sur. La violencia es el mayor límite a la libertad de las personas. Con este Programa, Unifem quiere aportar en la reducción de sus manifestaciones en las ciudades y ampliar la asistencia técnica a los municipios, acrecentar la colaboración con las ONG y redes especializadas en el esfuerzo de construir evidencias y argumentos para el desarrollo de políticas y estrategias de acción.

Este Programa tiene como objetivo central fortalecer el ejercicio de los derechos de las mujeres y su ciudadanía activa, para lo cual es esencial reducir la violencia pública y privada. A lo largo de su desarrollo, esta iniciativa nos ha demostrado que la inclusión de la perspectiva de las mujeres en la planificación de la seguridad en las ciudades es vital para el uso y disfrute de sus servicios y espacios públicos.

El Programa «Ciudades Seguras» da continuidad y profundiza un proceso de articulación, ya iniciado en la región, entre organizaciones de la sociedad civil y gobiernos. Redes de mujeres y redes feministas han contribuido en los últimos años al debate político, a la generación de propuestas y al avance en el conocimiento sobre la violencia de género, en la perspectiva de incidir en políticas públicas. La Red Mujer y Habitat, Repem y Cladem, son parte de las organizaciones que lideran en estos temas.

El Programa Regional incluye a las ciudades de Bogotá, Rosario y Santiago, y esperamos ampliarlo a más ciudades de la región. Entre sus resultados esperados están ampliar el conocimiento sobre la «seguridad» de las mujeres en las ciudades; fortalecer el debate público en torno a ello; e incorporar al debate conceptual sobre seguridad/convivencia, el tema de la violencia de género. Interesa incluir este tema no solo en agendas de organizaciones sociales, sino muy especialmente en las políticas públicas. El Programa también se propone implementar estrategias de intervención participativa en ciudades, incorporando en ellas una perspectiva de género; fortalecer las redes de mujeres y gobiernos locales, en particular los mecanismos de la mujer en este nivel administrativo, así como a feministas y académicas preocupadas de estos temas.

La presente publicación es un importante producto inicial del Programa «Ciudades Seguras». Su contenido remite al debate realizado en el marco del Seminario Internacional «Ciudades sin violencia para las mujeres, ciudades seguras para todas y todos». Este Seminario se llevó a cabo en Santiago, Chile, en agosto de 2006, en la sede del Centro Cultural de España en Santiago, con el apoyo de la Oficina de AECI en Chile, por lo que agradecemos al Sr. Antonio Fernández-Mazarambroz, Consejero Cultural y de Cooperación de la Embajada de España, y al Sr. Jesús Oyamburu, Director del Centro



Cultural de España. El encuentro contó con la presencia de la Ministra del Servicio Nacional de la Mujer, Chile, Sra. Laura Albornoz; de la Ministra de Vivienda y Urbanismo, Chile, Sra. Patricia Poblete; y del Subsecretario del Interior, Chile, Sr. Felipe Harboe. Acompañaron diputadas, autoridades y varias jefas de Servicios Públicos de Chile. De Unifem asistieron la Directora Regional para América Latina y el Caribe, Dra. Marijke Velzeboer Salcedo, y la Directora para los Países Andinos, Sra. Moni Pizani. También hubo una fuerte presencia de funcionarios de organismos internacionales, de invitados extranjeros y de redes y organizaciones feministas y ONG nacionales de mujeres y organizaciones sociales.

Unifem agradece a todas las personas que, con su contribución, han hecho posible este libro, que nos plantea nuevos desafíos en la construcción colectiva de ciudades sin miedo y sin violencia para todas y todos.



## Presentación

---

Ana Falú\* y Olga Segovia\*\*

Este libro recoge las intervenciones efectuadas en el marco del Seminario Internacional «Ciudades sin violencia para las mujeres, ciudades seguras para todas y todos», una de las acciones desarrolladas en el marco del Programa Regional que ejecuta Unifem América Latina y coordina la Oficina de Unifem para Brasil, Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. El propósito de este Seminario fue debatir y avanzar en la producción de conocimiento sobre las diversas manifestaciones de violencia que afectan de manera particular las vidas de las mujeres. En este caso, la cuestión central se refirió a la violencia urbana, explorada desde una perspectiva de género. Este programa —que asocia gobiernos, redes temáticas y organismos no gubernamentales— plantea nuevos interrogantes y propone nuevos enfoques y estrategias para contribuir a un tema crítico de la sociedad actual, como es la expresión que hoy adquiere la violencia en los espacios públicos, y que constituye preocupación social y forma parte de la agenda de los gobiernos, así como la violencia en los espacios privados. De esta forma, busca contribuir al diálogo político y técnico en diferentes niveles y entre diferentes actores.

Este Seminario fue un espacio de intercambio y debate abierto, que contó con la participación de personas de la academia y de centros de investigación de distintos países de la región, representantes de agencias de cooperación y de gobiernos locales y nacionales de la región, activistas sociales y organizaciones de mujeres, procedentes de diversos campos disciplinares y prácticos. Con esta publicación, queremos compartir con un público más amplio aún las contribuciones y elaboraciones que se presentaron en ese

---

\* Directora Regional de Unifem para Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Arquitecta, Profesora de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, e investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, en ambas funciones actualmente en licencia.

\*\* Coordinadora del Programa Regional Ciudades Seguras: Violencia contra las Mujeres y Políticas Públicas, de Unifem. Arquitecta, Universidad de Chile.

encuentro. Ellas constituyen una mirada nueva a las situaciones de violencia que, sin duda, son fenómenos cada vez más complejos que necesitamos develar, denunciar y mitigar entre todos y todas.

En este libro contamos con un artículo introductorio elaborado por Patricia Morey, investigadora de una institución con importante trayectoria en estos temas (Centro de Investigaciones y Servicios Cono Sur Argentina, Ciscsa). En su artículo «Violencia de género: hacia una comprensión global», busca dar cuenta, a manera de marco general, de las distintas dimensiones que están implícitas o aquellas que debieran ser consideradas en el análisis de la problemática que nos ocupa. Los textos siguientes se organizan a partir de las diferentes sesiones del Seminario, y corresponden a los paneles que se desarrollaron durante dos días de trabajo, a cargo de ponentes y comentaristas.

El primer panel, POLÍTICAS DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA: CONTEXTO POLÍTICO, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES, estuvo orientado a situar el problema desde la óptica de las políticas públicas, los diferentes contextos donde se desarrollan dichas políticas en América Latina, y los desafíos y oportunidades que representan en la construcción de respuestas efectivas para la seguridad de las mujeres en las ciudades.

La expositora María Jennie Dador Tozzini (Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú), en su trabajo «Género en las políticas públicas. Desafíos y oportunidades», realiza un mapeo detallado de los avances institucionales de la región en los últimos años. Señala que algunas de las democracias actuales, legítimas en su origen —elecciones libres, limpias, justas y periódicas—, adolecen de calidad y de eficacia para lograr mejores condiciones de vida y equidad. Para la autora, dichos regímenes parecieran haber sido entendidos más como la consolidación de las estructuras formales de la democracia liberal, que como un proceso dirigido a democratizar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y ciudadanas, y de los últimos entre sí; a generar espacios para el diálogo y a la construcción de entornos habilitantes que posibiliten la vigencia de los derechos humanos.

En su ponencia, Dador rescata el hecho de que a partir de la década de los noventa, la mayoría de los países de la región adecuaron sus marcos normativos en conformidad con el principio de igualdad y la prohibición de discriminación, contenidos en los instrumentos internacionales y en sus Constituciones, y se crearon y desarrollaron instancias o mecanismos para el adelanto de las mujeres. Al mismo tiempo, sostiene que dichos avances, aunque importantes, contienen limitaciones de enfoque, no traducen la importancia que las políticas de género dicen tener para el Estado y gobernantes de turno, ni establecen relación entre ellas y otros sectores de la administración. Frente a esta situación, plantea la necesidad de vincular las agendas de género con los procesos de reforma del Estado y redefinición de la función pública, o con aquellos como la democratización, la cohesión social, la productividad, considerados como los «grandes temas» del debate nacional. Recomienda, asimismo, el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos como estrategia de exigibilidad política, social y jurídica interna, y abrirse a considerar la lucha contra la pobreza como oportunidad para la incorporación de la perspectiva de género.

Nieves Rico (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal), en su comentario al texto de Dador complementa el análisis de la autora señalando, respecto al contexto de la región, que la tematización de la democracia no puede ser ajena a la tematización del desarrollo; es decir, que el análisis de la democracia debe incorporar tanto el modelo de desarrollo económico como el modelo aspiracional de los movimientos de mujeres, el cual interpela y construye desarrollo, y donde el reconocimiento y la igualdad son dimensiones y tensiones con facetas políticas, institucionales y culturales. Respecto a los mecanismos institucionales pensados para las mujeres, Rico hace particular mención a la situación que viven nuestras democracias, en particular la transición entre dos administraciones, donde las políticas de género, por lo general, son sometidas a permanente presión para ser redefinidas o disminuir sus presupuestos. En este sentido, la autora plantea la necesidad de que las políticas de género se instalen como políticas de Estado.

Por su parte, el comentario de Eugenio Lahera (Fundación Chile 21, Chile) interpela el texto de Dador desde el lugar asignado a la filiación de las políticas de género, sosteniendo que estas tienen desarrollos relativamente autónomos. Su formulación no depende, según Lahera, de mayorías parlamentarias, sino de cambios como, por ejemplo, la incorporación de las mujeres a la fuerza de trabajo, la cual puede ser retardada o acelerada por políticas de género, pero difícilmente pueda ser detenida. Agrega al respecto que el proceso de incorporación al mercado laboral plantea de inmediato una serie de temas, entre los cuales puede mencionarse el cambio en el orden tradicional de las familias, la discriminación salarial, el acoso sexual y la jubilación. Lahera también hace referencia a la necesidad de distinguir entre lo avanzado y lo no logrado en materia de derechos de las mujeres, como es, en este último caso, la elección de la maternidad, y postula la necesidad de políticas de acción afirmativa para efectivizar los avances, muchos de los cuales son aún declarativos.

Los dos siguientes paneles se desarrollaron en torno al tema de la inseguridad en la ciudad. El primero de ellos, INSEGURIDAD, VIOLENCIA Y GÉNERO EN LA CIUDAD, se abre con la ponencia de Claudia Laub, «Violencia urbana, violencia de género y políticas de seguridad ciudadana», donde repasa algunos supuestos y consideraciones generales acerca de la seguridad y la violencia. Laub señala que si tomamos como punto de partida la idea de democracia y situamos las diferentes violencias urbanas como abuso de poder, se hace posible una mirada diferente acerca de los protagonistas de la inseguridad urbana y, por tanto, de las políticas de seguridad. Seguridad e inseguridad urbana se comprenden y explican a través del significado y las consecuencias que los procesos de exclusión y segregación social traen aparejados. Este es el punto de partida para la creación de mecanismos y estrategias de superación en que la seguridad es considerada un bien público, un componente esencial del entorno cotidiano, una condición inalienable en la vida de cada habitante.

En la segunda parte de su trabajo, Laub se aboca a la relación entre la violencia de género y la agenda pública, planteando interrogantes y reco-

mendaciones referidas a la necesidad de generar y difundir información y conocimientos sobre el problema, revisar tecnologías capaces de reducir o prevenir la violencia, evaluar los programas y proyectos implementados para capitalizar lecciones aprendidas, y realizar acciones de incidencia a través de grupos de presión con capacidad de reclamar políticas y estrategias adecuadas. Finalmente, aporta una revisión crítica y algunas reflexiones acerca de «buenas prácticas» que tienen como protagonistas a las mujeres.

En torno al texto presentado por Claudia Laub, José Olavarría (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso-Chile) retoma la pregunta inicial de la autora —qué necesitan las mujeres para sentirse seguras— y contrapone a esta la pregunta sobre por qué las mujeres no se sienten seguras. En su respuesta, el autor reafirma las posiciones sostenidas históricamente por el feminismo, es decir, que la cuestión central es el poder que los hombres ejercen sobre las mujeres. Agrega, entonces, que lo que se requiere es transformar la cultura en relación con los cuerpos de manera que, reconociéndose las diferencias, se reconozcan asimismo los derechos y equidad en la diferencia. Por otra parte, Olavarría señala que la ciudad, como espacio social, está profundamente transversalizada por el género, tanto en lo público como en lo privado; y, en consecuencia, reproduce formas de dominio o, todo lo contrario, permite desenvolverse con autonomía y el reconocimiento de la diversidad. En este sentido, el autor plantea la importancia de una política de seguridad ciudadana que permita el empoderamiento de las mujeres, y de una ciudad que sea amigable para hombres y mujeres tanto en los espacios públicos como privados.

Dando continuidad a la reflexión en torno a la inseguridad, violencia y género en la ciudad, se desarrolló el tercer panel, INSEGURIDAD Y TEMOR EN LA CIUDAD, donde Lucía Dammert (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso-Chile), en su presentación «Entre el temor difuso y la realidad de la victimización femenina en América Latina», examina el tema del temor y su relación con las especificidades de género. El artículo sistematiza la situación de la victimización y el temor de las mujeres en diversas ciudades latinoamericanas, y define un inicial debate teórico sobre los alcances y desafíos del análisis del temor femenino en la región. La autora afirma que tras el temor al delito hay elementos que, si bien aún tienden a ser invisibilizados, necesariamente deben ser considerados, como es la mayor vulnerabilidad de las mujeres frente a las agresiones sexuales y frente a sus parejas, en comparación con lo experimentado por los hombres. Para Dammert, es clave al respecto reconocer que el temor de las mujeres no aparece en forma espontánea, sino que tiene su origen en el estatus de subordinación histórica que ellas han conocido y las relaciones desiguales entre ambos sexos: un proceso aprendido y socializado, en el cual la familia, la Iglesia y la escuela juegan un rol vital. La autora señala que esta situación debe ser enfrentada prontamente para lograr una descripción y explicación del fenómeno más acertadas, que no invaliden la experiencia de las mujeres, y así incidir en políticas, programas e intervenciones más adecuadas. En este mismo marco, advierte un divorcio entre los análisis y estudios académicos y la intervención de política pública, que la lleva a plantear la necesidad de mejorar las estrategias de investigación

y las relaciones de intercambio entre la academia y el Estado. El objetivo sería fortalecer propuestas de política que propendan y promuevan el empoderamiento de las mujeres para el desarrollo de sus capacidades de negociación, participación y decisión. Añade, por último, que la política sobre criminalidad debe avanzar en la definición de una política contra el temor de la población, en especial de aquel que enfrentan las mujeres de forma cotidiana.

Ivonne Fernández (Centro de Desarrollo de la Mujer, Domos, Chile) aporta reflexiones en torno al trabajo de Dammert que abren nuevos interrogantes en relación con el temor de las mujeres y por qué experimentan mayor temor que los hombres, en las calles y a ser víctimas de delito. Señala la necesidad de tener en cuenta otros elementos como causas explicativas y menciona, entre ellos, el impacto vicario de los delitos que experimentan las mujeres; es decir, que no sólo sufren la victimización directa, sino que las marca la victimización de otras mujeres. Otro aspecto importante aportado por Fernández en sus comentarios, y necesario de mencionar, es el riesgo de calificar de «irracional» el temor de las mujeres, basándose en una causalidad lineal según la cual «una unidad de delito es igual a una unidad de temor», y la relación temor / delito como únicos parámetros de producción del problema. El desafío para Fernández, más que buscar una definición única del mismo, es caracterizar el temor en su diversidad.

Mariana Alonso (Área de la Mujer, Municipalidad de Rosario, Argentina) realiza los comentarios al texto de Dammert desde su práctica y experiencia como responsable de las políticas de género en el gobierno local de la ciudad de Rosario, en Argentina. Subraya, por un lado, la importancia de considerar la seguridad ciudadana desde el enfoque que aporta el Ayuntamiento de Barcelona, según el cual la noción de seguridad no aparece restringida a «la protección de las personas y sus bienes», sino como «el uso de la libertad de los ciudadanos y ciudadanas». Hace especial mención a la responsabilidad de los gobiernos locales en garantizar que la ciudadanía «viva su ciudad», a partir de conocer —a través de indicadores concretos—, cuáles son las causales por las que vecinos y vecinas no se apropian de los espacios públicos de la ciudad y no los utilizan. Señala, asimismo, la importancia de que los municipios incorporen la perspectiva de género en las políticas de seguridad ciudadana, y menciona las condiciones que considera necesarias para hacer efectivo dicho enfoque; esto es, viabilidad político-institucional, institucionalidad de la agenda de género, espacios específicos de políticas de mujer, establecimiento de metas para las políticas públicas y un movimiento de mujeres a escala local que monitoree la agenda de género y, en lo específico, garantice las acciones tendientes a la erradicación de la violencia de género en la ciudad.

Comentando la presentación de Lucía Dammert, Enrique Oviedo (División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, Chile) aborda, por una parte, aspectos metodológicos relativos al análisis de la violencia en la ciudad; y por otra, algunos rasgos característicos de este fenómeno. En la primera línea, comienza planteando que en Chile hay una buena capacidad de diagnóstico de los problemas de inseguridad en el país, pero no un desarrollo equivalente de conocimientos sobre la situación de otros países de la

región en la materia. Tal tarea se dificulta —según Oviedo— porque, en los distintos países, iguales conceptos remiten a realidades muy distintas.

Otro problema metodológico al que se refiere es la tendencia a utilizar la información existente de manera descriptiva para *caracterizar* el fenómeno, muy pocas veces para *explicarlo*. En el terreno de las explicaciones, Oviedo concuerda en que la violencia es un producto social, que es ejercida en mayor medida por hombres contra las mujeres, y ello como efecto de las generalizadas normas y formas de socialización de los hombres en nuestra cultura. No obstante, agrega, los cambios culturales que han redefinido el rol de la mujer progresivamente aparecen vinculados a la violencia física femenina, ejercida por ellas tanto en el ámbito privado como en el público.

Un aspecto en el que Oviedo se explaya es la brecha existente entre la percepción de inseguridad en las personas, en particular las mujeres, y los constantemente mayores niveles de victimización real. Apunta al respecto que este mayor temor de las mujeres es reflejo sea de su exposición a constantes violencias tanto en el ámbito privado como en la esfera pública, sea de haber sido socializadas especialmente en el temor, con conductas de resguardo frente a amenazas a su integridad. Oviedo acompaña estas reflexiones con cifras y estadísticas referidas no solo a países de nuestra región, sino también de otros continentes.

El cuarto panel, COMO VIVIR JUNT@S, se desarrolló en torno a instalaciones de las artistas visuales chilenas Yennyferth Becerra, Dominique Serrano y Paloma Villalobos, que aportaron al Seminario su visión desde el arte. Comenta esta exposición Justo Pastor Mellado (Universidad de Artes y Ciencias de la Comunicación, Chile), quien plantea que el arte no está desvinculado de las preocupaciones en torno a las cuales se desplegó el Seminario. Para Mellado, el arte está vinculado a los temas de violencia y género, espacio público y privado, no en términos ilustrativos, sino de resignificación de los problemas: ciertas prácticas de arte —no todas, afirma— dan un nuevo espesor a la discusión sobre espacio privado y espacio público, sobre violencia y género, porque introducen la recuperación y el relato de situaciones de crisis, y lo hacen en términos reparatorios. Y esas prácticas de arte, planteadas en términos reparatorios, pueden tener múltiples manifestaciones y dinamizar las energías de las comunidades locales.

En el panel GOBIERNOS LOCALES, SEGURIDAD CIUDADANA Y GÉNERO, la investigadora Alejandra Massolo (Red Mujer y Hábitat América Latina) plantea, en su trabajo «Análisis y propuestas para la acción de los gobiernos locales en la seguridad de las mujeres en las ciudades», que cualesquiera que sean las formas y lugares, la violencia de género atenta directamente contra la ciudadanía de las mujeres y la igualdad de oportunidades de ejercer derechos, participar en la vida pública, gozar de las libertades democráticas y contribuir al desarrollo local y nacional. Coincide con las autoras anteriores al señalar que si la ciudadanía de las mujeres es todavía más formal que efectivamente real, la violencia que las afecta tanto en el ámbito privado como público, inhibe y erosiona los derechos y los espacios conquistados a lo largo de innumerables luchas, manteniendo la «normal» supremacía de la ciudadanía masculina.



Para Massolo, la seguridad de las mujeres en las ciudades pone en el centro de la escena el gobierno local, con su nuevo perfil institucional y mayor horizonte de competencias, funciones, innovaciones y buenas prácticas, que comprenden los asuntos de la seguridad ciudadana y de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. La autora considera que los gobiernos locales son vitales para la implementación de iniciativas de prevención de la violencia y la delincuencia, y que deben jugar un rol de articulador de los diversos actores que participan en las iniciativas de seguridad ciudadana, así como de las intervenciones que impactan positivamente en la prevención. No obstante, dado que se trata de procesos innovadores recientes, a veces de ensayo y error, y que faltan sistematizaciones y estudios comparados de las experiencias, este es aún un campo de exploración del que, según la autora, surgen más preguntas que afirmaciones. En el marco de estas restricciones, al final de su texto Massolo presenta propuestas que van desde intercambiar y sistematizar experiencias, a producir materiales de capacitación, diseñar y aplicar programas permanentes de sensibilización y capacitación en equidad de género y derechos de las mujeres dirigidos prioritariamente a las instancias municipales encargadas de los asuntos de la seguridad ciudadana, y establecer vinculaciones con las asociaciones de municipios de distintos niveles territoriales.

Fernando Carrión y Andreina Torres (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso-Ecuador) comentan a Massolo en su texto «Violencia de género en la ciudad: conflictos y transformaciones», donde plantean tres ejes interesantes para la reflexión. El primero es la violencia en su pluralidad actual y, en este caso, una forma particular de violencia vinculada a relaciones de poder basadas en el género. En segundo lugar, sostienen la necesidad de presentar algunas consideraciones sobre la ciudad frente a las mujeres, es decir, el escenario donde esta relación de conflicto y violencia cobra forma, y la posibilidad de que el espacio urbano incida o introduzca algunos factores particulares o específicos en la violencia de género y en su resolución. Por último, reflexionan sobre cómo, a partir de los procesos de descentralización de los Estados de América Latina, se pueden plantear algunas soluciones en torno a situaciones de violencia de género que se viven en las ciudades y que afectan de manera particular a las mujeres.

Patricia Provoste (Hexagrama Consultoras, Chile), a partir del texto de Massolo, revalida la importancia del enfoque de género para abordar las políticas de seguridad ciudadana. Lo considera un aporte teórico y conceptual capaz de explicar la violencia ligada a las relaciones sociales de poder y subordinación, que a la vez permite revisar todos los ámbitos y las modalidades de intervención para garantizar ciudades seguras o políticas de seguridad mucho más efectivas. Para Provoste, lo que prioritariamente contribuye a reducir la violencia de género es la acción ciudadana y de las propias mujeres. Sin embargo, si bien se trata de una acción de la sociedad, ella puede ser facilitada y fomentada por el municipio a través de una mayor información sobre los derechos y garantías que las leyes, la justicia y la policía ofrecen a las mujeres, y también con una educación ciudadana que vaya instalando el rechazo a la violencia de género.



En el panel SEGURIDAD CIUDADANA Y VIOLENCIA DE GÉNERO: INDICADORES, NORMAS E INSTRUMENTOS, se contó con el trabajo de Analía Aucía, «Revisión de aspectos jurídicos y propuestas de transformación referidos a la violencia de género en la región», el cual, con un enfoque centralizado en lo jurídico, intenta problematizar la relación entre el derecho —las concepciones que lo atraviesan, sus prácticas— y la posibilidad de lograr mayor freno a la violencia contra las mujeres en los espacios urbanos. Partiendo de la idea de que el derecho es un instrumento más entre otros y que presenta fuertes limitaciones en la real garantía de los derechos de las personas, en particular de las mujeres, la autora realiza algunas precisiones conceptuales que articulan violencia de género, derechos humanos y seguridad; y analiza los cambios legislativos en el interior de los países de la Región Andina y del Cono Sur en relación con la violencia hacia las mujeres, así como los instrumentos normativos internacionales sobre derechos humanos y derecho de las mujeres que constituyen un avance en materia de visibilización y sanción de los diferentes tipos de violencia. Tras referirse a tres casos de jurisprudencia de la Comisión Interamericana de Justicia y de un tribunal nacional donde se sientan importantes precedentes y se instituyen sanciones para quienes resultaron ser perpetradores o quienes toleraron —en este caso, los Estados— la violencia hacia las mujeres, centraliza el estudio en dos formas de violencia basadas en el género: la desarrollada en el ámbito familiar y la violencia sexual. Menciona al respecto obstáculos y dificultades que aún persisten respecto de la real satisfacción de los derechos de las mujeres; entre otros, la deficiente actuación de la administración de justicia y las claras debilidades en los textos de los derechos nacionales respecto de la visibilidad y formulación de la violencia de género como violación a los derechos humanos. Termina con distintas propuestas encaminadas a provocar la reflexión y el debate sobre la actuación de la administración de justicia y de los agentes que operan, directa o indirectamente, con el derecho.

20

Teresa Valdés (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso-Chile), respecto del texto de Aucía, se refiere en primer término a la necesidad de considerar la historicidad en la percepción social de la violencia de género como relación de poder y como relación social; es decir, como proceso que permite visualizar los cambios en dicha percepción. En esta línea de reflexiones, Valdés centra sus comentarios en la relación entre la norma y los avances de la norma, de las nociones de derecho y de la producción de conocimiento. Respecto a las normas, plantea la dificultad que implica avanzar en la aplicación adecuada de las mismas si ellas no se van complementando con conocimientos que permitan no solo cuantificar el fenómeno, sino también determinar las causas y ofrecer las posibles soluciones al problema de la violencia. Para la autora, se trata de modificar la vida de las mujeres que sufren violencia y ampliar la producción de conocimientos incorporando la complejidad del fenómeno y, especialmente, teniendo en cuenta la producción de conocimientos desde las propias mujeres.

Como cierre de este libro y del mismo Seminario, se contó con la conferencia de Carmen de la Cruz, «Espacios ciudadanos, violencia de género y seguridad de las mujeres», referida a la rica experiencia colombiana que

desarrolló la autora como coordinadora regional del Programa «Paz y Seguridad en Colombia», ejecutado por Unifem. Desde la especificidad de esa compleja realidad y experiencia, De la Cruz ilumina aspectos comunes de la violencia de género en América Latina. A partir de la puesta marcha de una campaña piloto, hace una serie de revisiones conceptuales orientadas a contribuir al desarrollo de un modelo de intervención para la seguridad de las mujeres en las ciudades desde el marco de la seguridad humana. Incorpora algunos elementos para la medición objetiva del fenómeno y, por último, realiza algunos aportes para el diseño de políticas públicas.

\* \* \*

En este tema, que nos desafía y nos exige nuevas miradas, queremos que los textos aquí presentados contribuyan al debate y a la generación de nuevas propuestas e interrogantes y sean un aporte tanto a la reflexión como a la práctica. Quisiéramos que se constituyan en un material de trabajo para aquellos debates conceptuales y teóricos necesarios para avanzar en el desarrollo de políticas públicas que aporten a la construcción de una ciudad más segura y compartida, con mayor equidad, para todas y todos. Una ciudad que sea amigable para mujeres y hombres, tanto en los espacios públicos como en los privados, que permita el desarrollo con autonomía, con libertad, reconociendo derechos y diferencias.

Las ponencias aquí ofrecidas al público fueron presentadas en el Seminario como textos abiertos, no definitivos. Lo que hoy recogemos en este libro es producto de una posterior interacción entre las autoras de las ponencias que aquí se compilan, sus comentaristas y el público. En este resultado final que compartimos merecen una mención especial Liliana Rainero, de Cisca, y el equipo de SUR: Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez y Marisol Saborido, quienes contribuyeron a este proceso de intercambio.

Queremos cerrar esta presentación recuperando dos reflexiones del libro *La ciudad compartida* (1998), de María Ángeles Durán y Carlos Hernández Pezzi: «La buena organización de la convivencia tiene que permitir la participación en lo común, pero también tiene que salvaguardar la protección a lo distinto, a lo específico». «Las ciudades son al mismo tiempo compartidas y excluyentes. A quienes las viven y las aman, les toca transformar su realidad para acercarlas al modelo al que aspiran para el próximo futuro».

Marzo, 2006

## Introducción

# Violencia de género: hacia una comprensión global

---

Patricia Morey  
Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur Argentina

Cientos de miles de mujeres mueren cada año a causa de la violencia cotidiana: según la Organización Panamericana de la Salud, en su *Informe mundial sobre la violencia y la salud* (2003), llegan a 800 mil las víctimas por esa causa. Y a pesar de la magnitud de las cifras, todavía se desconoce el real alcance del problema. La necesidad de contar con información fidedigna sobre la violencia cotidiana, en especial aquella de la cual son objeto las mujeres, se enfrenta con dificultades para obtener datos consistentes. No solo existen pocos registros desagregados al respecto, sino que, además, muchas veces la violencia cotidiana no es percibida como delito, por lo que no es denunciada. Así, aunque es considerada una epidemia social por los organismos internacionales, en la práctica es naturalizada y ocultada. En tales circunstancias se hace difícil tanto su análisis como su control; de hecho, no se podrá disminuir su intensidad hasta que se la reconozca como producto de una compleja trama de relaciones entre hombres y mujeres, para cuya comprensión es clave incorporar factores de poder y sumisión.

Obviamente, la violencia cotidiana tiene consecuencias que pueden ser graves en la salud física y psíquica de las personas, y en las estructuras familiares. Sus secuelas, sin embargo, sobrepasan ese ámbito, al incidir en la forma de vida y actividades que las mujeres pueden desarrollar y las que dejan de hacer por temor: abandonan el trabajo y se recluyen en sus casas; no participan en cultura, en política, en organizaciones sociales o de recreo, y reducen sus oportunidades educativas. La combinación entre la violencia real, su percepción y la respuesta psicológica del miedo, lleva a la autocensura y a la reducción de la autonomía, lo que necesariamente significa una disminución en el bienestar y en la calidad de vida de las mujeres.

Suponer que la violencia cotidiana es un fenómeno universal, relacionado con la agresividad innata del ser humano o su naturaleza instintiva, significa desconocer la flexibilidad que históricamente han demostrado las comunidades humanas para construir una gran variedad de formas de organización social. Sin embargo, hay y ha habido culturas más violentas

y otras más amables; cuando se trata de la sociedad contemporánea, ella se caracteriza por un aumento sostenido de la violencia estructural relacionada con las distintas formas de exclusión que afectan a gran parte de la humanidad.

¿Por qué esta violencia contra las mujeres más allá de las razas, los lugares, los tiempos, los grupos sociales? ¿Cuáles son las causas de su persistencia, qué explicación podemos darle? ¿Qué hace que las mujeres sean las víctimas de tanta agresión? Tales interrogantes profundos nos remiten a preguntarnos sobre cómo el género intersecta con otras formas de dominación y nos conducen a una multiplicidad de teorías que compiten para entender este fenómeno.

Estas preguntas centrales son previas o simultáneas a cualquier intento de erradicar o disminuir el alcance y profundidad de la violencia de género. Un diagnóstico incorrecto conduce a acciones parciales o voluntaristas y, por otra parte, la reflexión teórica por sí sola es inconducente y estéril. Por eso es necesario actuar simultáneamente en el diagnóstico, la explicación y la acción, de manera coordinada y constante.

El intento de comprender el hecho de la violencia ha incurrido en serios errores en el pasado: suponer que es un problema psicológico e individual o, por el contrario, presuponer que hasta que no cambie la sociedad en su conjunto, nada es posible;<sup>1</sup> naturalizarlo como inevitable; reducir su comprensión a un solo factor determinante; perderse en el laberinto de teorías adoptando una sola y, por lo tanto, caer en un reduccionismo teórico que resulta a menudo en un ocultamiento ideológico; disminuir el importante impacto social de la misma.

En este trabajo trazaré puntos centrales en el debate, que no pretenden ser exhaustivos, sino ordenadores (véase Anexo al final del libro). Siendo la violencia un fenómeno multidimensional, su comprensión es asunto complejo. No solo cada hecho puede ser interpretado desde diferentes perspectivas y teorías, sino que, además, los factores que contribuyen a su existencia se combinan entre sí, lo que hace necesario aislarlos analíticamente para luego establecer sus interrelaciones. Algunos temas deben ser incluidos necesariamente en el análisis de la violencia: cómo definirla, cuáles son sus causas y cuáles los factores que predisponen a que ocurra, cuáles son los diferentes niveles de análisis según una categorización espacio-temporal, dónde se manifiesta, qué alcance tiene en un determinado tiempo y lugar, y cuáles son las consecuencias visibles e invisibles de la misma. A partir de una caracterización correcta, podremos seleccionar las acciones adecuadas que modifiquen, reduzcan o erradiquen la violencia de género. El propósito de este trabajo es delinear un *pluralismo limitado* en relación a este tema, esto es, un paradigma que incluya la mayor cantidad de variables, dimensiones y aspectos posibles y que intente mostrar la relación entre ellos. No es un

---

<sup>1</sup> La violencia contra las mujeres trasciende los diferentes sistemas económico-sociales: los sistemas capitalistas producen un tipo (especialmente por el abandono por parte del Estado, del bienestar general de los ciudadanos); los comunistas, otro (especialmente por el excesivo control estatal de los cuerpos de las mujeres; por ejemplo, del control de la natalidad. En China produce la desaparición de cientos de miles de mujeres a causa del aborto).

marco teórico completo ni final, sino una selección de algunos aspectos centrales y la búsqueda de conexión entre ellos.<sup>2</sup>

## 1 DEFINICIONES

La violencia más evidente es la *física*, que atenta contra la integridad corporal de una persona y se asocia con la actividad delictiva, los robos y ataques directos, que incluyen el femicidio.<sup>3</sup> A esta manifestación es necesario agregar la violencia *psicológica*, forma más sutil pero no por ello menos efectiva, y que degrada profundamente a la víctima. En algunas familias las mujeres son humilladas y lastimadas, se las manipula o amenaza con el propósito de controlar sus acciones. El manejo psicológico puede incluir el hacer víctima a la mujer de malos tratos, o forzarla a realizar acciones contra su voluntad o, por el contrario, impedirle actuar como desea. La consecuencia es, por lo general, el deterioro de la salud psíquica, que conduce a la autodesvalorización y a la inacción, lo que a su vez limita el desarrollo como persona.

La *violencia sexual*, esto es, aquella que obliga a una persona a mantener contacto sexualizado en contra de su voluntad, incluye el acoso y abusos, exhibicionismo, violación, ya sea por el uso de fuerza física u otro mecanismo que obligue a participar en alguna interacción sexual.<sup>4</sup> Fuera y dentro del matrimonio, si el contacto sexual no es consentido, debe entenderse como avasallamiento.<sup>5</sup>

También es importante incluir una definición de violencia relacionada con la explotación, la exclusión, la injusticia, la falta de satisfacción de necesidades básicas, todas situaciones que conducen a que las posibilidades de desarrollo sean inequitativas (Moser 2004). Se considera que las personas son violentadas si no reciben educación, si no tienen recursos suficientes para subsistir, si la sociedad no les permite desarrollarse como individuos

25

<sup>2</sup> A pesar de los esfuerzos de los teóricos del siglo XIX en la construcción de grandes paradigmas teóricos, el siglo XX muestra pretensiones más humildes en relación con teorías sociales. Considero que este *pluralismo limitado* es lo máximo a que es posible aspirar: una unión laxa de conocimientos teóricos y empíricos, que busca establecer relaciones causales entre fenómenos.

<sup>3</sup> En su mayoría, las víctimas de agresiones físicas se ven sometidas a múltiples actos de violencia durante largos períodos y suelen sufrir más de un tipo de maltrato. Véase Organización Panamericana de la Salud (2003).

<sup>4</sup> La violencia sexual se define como «todo acto sexual, la tentativa de consumir un acto sexual, relaciones sexuales no deseadas o insinuaciones sexuales no deseadas, o las acciones para comercializar o utilizar de cualquier otro modo la sexualidad de una persona mediante coerción por otra persona, independientemente de la relación de esta con la víctima, en cualquier ámbito, incluidos el hogar, el lugar de trabajo, la violación por desconocidos, durante conflictos armados, acoso sexual, de personas con una discapacidad, de menores de edad, matrimonio forzado, negación a anticoncepción y protección, aborto forzado, prostitución forzada entre otras». Organización Panamericana de la Salud, para la Organización Mundial de la Salud, *Informe Mundial sobre la violencia y la salud: resumen* (Washington, D.C.: OPS, 2002).

<sup>5</sup> Según el *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, en 48 encuestas de base poblacional realizadas en todo el mundo, entre 10 y 69 por ciento de las mujeres indica haber sido objeto de agresiones físicas por parte de una pareja masculina en algún momento de sus vidas.

autónomos. Esta última definición es más amplia y se relaciona con los derechos humanos y la justicia social.<sup>6</sup>

Es indiscutible que las formas particulares que adquieren las relaciones entre hombres y mujeres en los distintos grupos sociales son consideradas un producto de sistemas culturales determinados, considerados en sí mismos como históricos y, por tanto, cambiantes. Es el concepto de género el que explica esta relación, que apunta a mostrar la variabilidad social y la contingencia, aunque no excluye las particularidades biológicas de cada sexo. La violencia contra las mujeres está íntimamente relacionada con su subordinación histórica, con su falta de acceso al poder político, religioso y económico, situación reforzada por un sistema de normas a menudo implícitas y leyes que han establecido un *statu quo* desfavorable a su desarrollo personal. Expresa un orden social injusto, una sociedad fragmentada y dividida por géneros, que se plasma en situaciones donde se actualiza la supuesta superioridad masculina.

Ante la dificultad teórica de comprender este fenómeno complejo, se presentan dos problemas: la multiplicidad de teorías y el peligro del reduccionismo. Por un lado, la sumisión de la mujer ha sido interpretada por una diversidad de paradigmas: las teorías funcionalistas, marxistas, freudianas, existencialistas, cada una a su manera ha aportado ricas visiones, aunque hoy la información que tenemos, gracias a mejores instrumentos metodológicos, muestran la insuficiencia de cada uno de estos marcos teóricos por sí solos. Por otro lado, analizar el tema de la violencia ya sea desde una sola variable, una sola dimensión o un solo paradigma conduce a una mirada sesgada y parcial. Esta unilateralidad explicativa puede ser una omisión inconsciente, un problema epistémico producto de utilizar un marco teórico sesgado, o quizá resultado de una distorsión ideológica; esto es, ser unilateral por esconder intereses. Por esta razón se considera que la violencia de género es parte de un sistema más amplio y, simultáneamente, poseedora de una especificidad que deberá analizarse puntualmente.<sup>7</sup> De ahí que el enfoque global que creemos correcto para analizar la problemática de la violencia de género, que denominamos *pluralismo limitado*, presuponga la diversificación disciplinaria, ya que concurren a su estudio tanto la antropología como la sociología, la economía como el análisis del discurso, la política como la psicología, la epistemología como la filosofía. Idealmente, esta perspectiva intenta complementar diferentes enfoques y paradigmas, sin presuponer un marco teórico final y completo.

---

<sup>6</sup> No es conveniente, como hacen algunas categorizaciones, incluir la violencia doméstica entre las distintas manifestaciones de la violencia (física, psicológica, sexual). La violencia doméstica refiere al lugar, y en el hogar puede haber violencias de todo tipo. Considerar la violencia en sentido amplio tiene ventajas y limitaciones: denuncia todo tipo de exclusiones y limitaciones, pues al extender su definición se le quita especificidad; pero si consideráramos todos los términos de esta manera, no existirían distinciones entre violencia, pobreza (ya que la ausencia de derechos es también una forma de pobreza), poder (ya que privar a una persona de su autonomía es una forma de poder), por lo que creo que es conveniente utilizar las tres primeras definiciones en los estudios de violencia hacia la mujer y darles otros nombres a otros tipos de avasallamientos.

<sup>7</sup> No es posible entender completamente la violencia en una ciudad sin comprender las variables nacionales, ni tampoco se podrá comprender la agresión en un grupo si no se analiza la variable de género como factor constitutivo.



## 2 DIMENSIONES DE ANÁLISIS

### 2.1 En relación con niveles de análisis

La violencia se presenta en diferentes dimensiones, consideradas como polos de un continuo que van desde el nivel macroestructural, relacionado con tiempos y espacios extensos o con una gran cantidad de personas, hasta el nivel micro, que pone el énfasis en el individuo o en la interacción en pequeños grupos.<sup>8</sup> Desde lo macro a lo micro existe una gran cantidad de divisiones posibles, las cuales, como toda categorización, tienen algo de artificial, pero resultan de alguna manera útiles para ordenar la complejidad de la realidad.<sup>9</sup> Ningún nivel puede considerarse fundamental o prioritario; más bien, las dimensiones se implican e influyen entre sí. Algunas dimensiones importantes entre lo macro y lo microestructural son las regiones geográficas, las naciones, las ciudades, los barrios, los grupos y las relaciones de pareja.<sup>10</sup>

Los niveles crecientes de globalización en los ámbitos político, económico y cultural se visualizan desde una *dimensión macroestructural*, que no puede obviarse en este análisis. En los últimos años, el sistema económico ha establecido reglas de comercio que han profundizado las inequidades entre países y regiones y han producido una fuerte concentración de riquezas acompañada de la exclusión de gran parte de la humanidad. Esto se refleja en un acceso desigual a los recursos y en una pauperización de gran parte de la población. No solo se trata de la insatisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos y de una calidad de vida deteriorada, sino también de la creación continua de necesidades superfluas como si fueran esenciales. El sistema capitalista se nutre de la utilización indiscriminada de recursos naturales, de la desatención a los requerimientos de supervivencia de los individuos y de considerar a los actores sociales como consumidores más que como ciudadanos. Con el fin de la guerra fría, el neoliberalismo mostró su cara más descarnada y las políticas de reducción del Estado de bienestar han impactado de manera diferencial en las mujeres, las que deben poner más tiempo para suplir la falta de servicios.

Una organización global que se nutra del consumo artificial para algunos y que se desentienda de la necesidad extrema de la mayoría es una usina de fabricar violencias de todo tipo. Las sociedades que explotan y marginan, las sociedades alienadas que producen individuos insatisfechos, crean una

<sup>8</sup> Las teorías evolucionistas en sus versiones idealistas, como la de Hegel, y la materialista; la teoría de sistemas, como la de Luhman; las funcionalistas y las marxistas, son ejemplo de teorías macro. Los niveles micro están representados en teoría social por el interaccionismo simbólico, las teorías rituales, la etnometodología, y también por aquellas teorías que consideran al individuo como la base de la sociedad, ya sea el individualismo metodológico o el liberalismo.

<sup>9</sup> El *Informe mundial sobre la violencia y la salud* utiliza un denominado «modelo ecológico» para comprender la naturaleza polifacética de la violencia; sin embargo, realiza una clasificación de solo cuatro niveles, que incluyen los factores biológicos y la historia personal, las relaciones más cercanas, los contextos comunitarios y los relativos a la estructura de la sociedad.

<sup>10</sup> Cualquier clasificación es relativa, pero es útil y necesario establecerla para ordenar la información disponible, sabiendo que siempre hay grises no claramente delimitados.



frustración existencial que promueve la violencia. Una sociedad donde la necesidad de consumo es permanente presiona a los individuos hacia formas de distribución agresiva mediante el robo, el secuestro, la trampa y la violencia en las calles de la ciudad.<sup>11</sup> El estrés y la frustración de sociedades competitivas reguladas por el afán de éxito económico producen individuos proclives a la violencia.

A un nivel más recortado, podríamos analizar la violencia en relación con las *diferentes regiones* del mundo, ya que la evolución política-económica puede entenderse ligada a ciertas particularidades geográficas y culturales. En Latinoamérica, por ejemplo, la democracia y los gobiernos dictatoriales se han sucedido en los últimos cien años, lo que ha impedido una estabilización institucional que promueva la participación sostenida de la mujer en política. Las violentas dictaduras masculinas de los años setenta y ochenta ocultaron la violencia doméstica y los derechos de los marginados, mientras reinaba la paz de los cementerios.

En esta región hay dos elementos que son factores coadyuvantes en la violencia: la corrupción política y el machismo. El primero, porque debilita a los gobiernos nacionales en su función de distribuidor y planificador; el segundo, porque la convicción de la superioridad del hombre, el sentimiento exagerado de masculinidad que enfatiza atributos como el coraje y la virilidad asociada a la dominación de la mujer, resultan en una subvaloración de esta que propicia la violencia, y establecen un marco favorable para las agresiones de género.

28

También es importante incorporar el *nivel nacional* como una dimensión de análisis fundamental, ya que las características propias de cada país influyen decisivamente en el tipo y alcance de la violencia en general y de género en particular. Las últimas décadas muestran un debilitamiento de los Estados nacionales como resultado del fortalecimiento de redes de comercio mundiales, concentración de riquezas, poderío militar unilateral, alianzas hegemónicas y medios de comunicación centralizados. Esto repercute tanto en la relativa autonomía nacional para tomar medidas necesarias como en la capacidad económica de los Estados para modificar fallas estructurales. El debilitamiento significa una incapacidad de las instituciones para llevar a cabo medidas de prevención, atención y castigo en relación con la violencia.<sup>12</sup> Es contundente la información del *Informe mundial sobre la violencia y la salud*: la tasa de muerte violenta varía en función de los ingresos del país; en los de ingresos bajos y medios, dicha tasa duplica la de los países de altos ingresos.

Para algunos países, la violencia es el principal problema social. Según el

---

<sup>11</sup> En una utópica organización social se deberá incluir necesariamente la utilización limitada de los recursos naturales. La austeridad y el bajo consumo deberían ser la norma, lo cual requeriría pensar en la belleza de lo simple y en la ética del cuidado. El despilfarro será grotesco; la ampulosidad, de mal gusto.

<sup>12</sup> La capacidad de los Estados para manejar factores clave en la vida de las personas es variable. Argentina posee un gobierno centralizado y de políticas públicas más desarrolladas que Bolivia. En Kenya el gobierno no tiene capacidad de revertir la brutalidad doméstica debido a la naturaleza patriarcal de su sociedad, donde los recursos pertenecen a los hombres y las mujeres no pueden poseer propiedades.

*Informe de Desarrollo Humano para Colombia*, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1999), este país, con un altísimo nivel de homicidios, secuestros y muertes, la sufre como problema estructural. Aunque la muerte por homicidios afecta principalmente a la población masculina, no está exhaustivamente estudiada la manera en que impacta en la vida cotidiana de las mujeres. Por otro lado, se cuestiona el exiguo poder que tiene el Estado para controlar redes de narcotráfico (manejado por hombres y por la fuerza), o el comercio ilegal. Este problema afecta a todos aquellos países en que el Estado pierde fuerzas en relación con algún grupo de poder que lo influya fuertemente, aunque la democracia sea su sistema de gobierno formal.

La vida de una gran parte de la población latinoamericana transcurre en las *grandes ciudades*. La densidad demográfica ha sido considerada un factor central en la persistencia de la violencia, suponiendo que las ciudades más grandes son más violentas;<sup>13</sup> sin embargo, un indicador más fuerte lo constituye una alta tasa de crecimiento de la ciudad, lo que conduce a una falta de cohesión social, y este hecho a la violencia y agresiones permanentes. Lo indudable es que la vida en una ciudad que ha crecido sin planificación o sin una perspectiva de género incide directamente en la vida de las mujeres. La escasez de bienes y servicios públicos, la falta de iluminación en las calles, los lugares especialmente peligrosos, la dificultad de obtener transporte, especialmente en áreas desoladas, las largas distancias entre el hogar y el trabajo, son elementos que inciden en la percepción de inseguridad, que a menudo determina el retraimiento y la retracción de la vida política, laboral y cultural. La violencia en las ciudades y su impacto en las mujeres es un área medular que solo recientemente ha sido estudiada con detenimiento y que requiere de mayores recursos en investigación y en planificación.

La *clase social* puede considerarse como un conjunto de individuos que comparten una posición común en el mercado, si se lo define según Weber; o que establecen una relación con los medios de producción, según la teoría marxista. Aunque falta información contundente sobre la relación entre clase social y violencia, la impresión es que la violencia —tanto la doméstica como la ejercida en las calles— es mayor en los barrios marginales y en las clases bajas. Sin embargo, nueva documentación al respecto cuestiona esta percepción. Por ejemplo, la Dirección General de Políticas de Género de la Provincia de Buenos Aires afirma que siete de cada diez víctimas de violencia doméstica que denunciaron agresiones en la Comisaría de la Mujer pertenecen a clases socioeconómicas medio-altas, aunque se puede pensar que el alto nivel de educación y la independencia económica de estas mujeres les permiten hacerlo.

En una escala más pequeña, es necesario visualizar *grupos*, unidades básicas de interacción que inciden fuertemente en la actualización de la violencia y en la transmisión de la misma. Los grupos requieren de una co-presencia física de los individuos y cada grupo tiene un estilo de vida y

<sup>13</sup> Esto es cierto en algunas megaciudades como São Paulo, Brasil, donde la exclusión y la marginación se reflejan en la fragmentación y barrios diferenciados por clase sociales: por un lado, barrios cerrados y fortificados; y por el otro, periferias sin servicios básicos y con un gran aislamiento de la vida política y cultural.

normas de funcionamiento particulares. En la familia, especialmente en la relación entre un hombre y una mujer, existe un alto nivel de violencia de todo tipo. La violencia doméstica es la que prevalece estadísticamente y en términos de impacto también es más importante que la violencia fuera del hogar.<sup>14</sup> En Francia, el 70 por ciento de todas las violaciones ocurre dentro de la familia; en Vietnam, el 70 por ciento de los divorcios se debe a la violencia del esposo (Jan 1999). En Canadá, con datos proporcionados por médicos, jueces, trabajadores sociales e informes policiales, se estima que una de cada diez mujeres es abusada física o sexualmente por su compañero (United Nations Office at Vienna 1993). Y, una vez más, estos datos sobre violencia sexual no dan cuenta de la violencia física y psíquica no denunciada.<sup>15</sup>

Ningún factor por sí mismo determina o explica la violencia, sino que se combinan de manera particular en cada situación concreta. Es muy distinto ser mujer educada en derechos de género, perteneciente a la clase media en un país donde no existen fuertes desigualdades sociales, que mujer de clase baja, sin trabajo, en un país pobre donde la violencia es parte del panorama cotidiano; o vivir en la periferia de una ciudad latinoamericana donde el alcohol se asocia al machismo y la esposa es considerada como propiedad privada. Por eso, es importante resaltar que las diferentes dimensiones de análisis, los factores personales, grupales, regionales y macroestructurales, en algunos casos tienen fuerza por sí solos; en otros, lo que aparece como una circunstancia personal o un problema psicológico particular debe ser entendido desde una perspectiva social; esto es, la interpretación individual o micro es inapropiada y debe traducirse, explicarse en términos macroestructurales. Por ejemplo, la violencia psicológica y el abuso físico como manifestaciones del poder en una pareja se entienden en muchos casos en relación con una dependencia económica: la mujer no tiene alternativas de subsistencia; entonces, aguanta todo. En este sentido, las reglas del juego estructurales de una sociedad influyen decisivamente en el grado de aceptación de un ambiente hostil. Sin embargo, hay lugares donde existe violencia familiar, como en los países nórdicos, a pesar de su alto estándar de vida y la seguridad económica brindada por el país, por lo que la explicación

30

<sup>14</sup> Según las estadísticas sobre causas de muerte establecidas por la Oficina Central de Estadísticas de Finlandia, un promedio de 26 mujeres muere cada año como resultado de violencia doméstica, lo que equivale a la muerte de una mujer cada dos semanas. En Dinamarca, se estima que el 90 por ciento de las mujeres que desea divorciarse anota como razón la violencia doméstica. En Kenya, de acuerdo con el diario *La Nación*, la policía informa que diez mujeres son golpeadas cada día por sus esposos. Esta cifra es verdaderamente una subestimación, si se considera el número de incidentes que no son notificados a la policía. En Estados Unidos, la mayoría de lesiones contra las mujeres son cometidas por sus compañeros y son la causa de un tercio de los casos de mujeres que ingresan a un hospital. Estudios realizados en varios países desarrollados han encontrado que entre un tercio y la mitad de las mujeres intervenidas han sido golpeadas por sus compañeros. (Datos en United Nations Centre for Human Settlements [1996]. También en <http://www.isis.cl/violenciacontralamujer/datosyestadisticas>).

<sup>15</sup> No hay que descartar algunos hechos de violencia causados por enfermedades psicofísicas. Las patologías sadomasoquistas o el alcoholismo con esquizofrenia de base son ejemplos de enfermedades mentales que deben tratarse como tales, aunque estableciendo la relación con el contexto en el que se desarrollan: un marco social permisivo aumenta o potencia la agresión hacia las mujeres.

debe buscarse entre las normas y códigos sexistas no cuestionados a pesar del alto nivel educativo de la población.

Curiosamente, en algunos casos existe contradicción entre algunos niveles; por ejemplo, entre los hechos reales y objetivos y la percepción subjetiva de los mismos. En este sentido, no siempre el miedo, la percepción de la violencia, se relaciona directamente con la violencia existente o el riesgo real de victimización. En algunos países los hechos delictivos disminuyen y, sin embargo, las mujeres tienen cada vez más temor. Habría que preguntarse hasta qué punto el miedo es parte del estereotipo femenino construido socialmente y las mujeres actúan cabalmente siguiendo el rol aprendido.<sup>16</sup> Podría pensarse que el temor actúa como una forma de mantener a las mujeres en el ámbito doméstico, limitando las posibilidades de realización personal, y que esto tiene una función en la distribución de tareas y trabajos, que históricamente ha resultado inequitativa. Por lo tanto, tendríamos un riesgo real (la agresividad hacia la mujer en las calles), sobredimensionado por razones psicológicas (forma de control familiar de las mujeres) y razones sociales (manera de limitar sus posibilidades de realización o de competencia en el mercado).

## 2.2 En relación con el origen de la violencia

Podríamos distinguir al menos entre *factores materiales*, *factores ideológicos* y *factores psicológicos*. Los primeros refieren a la base física o económica de las relaciones sociales; la mayor fuerza de los hombres podría explicar la razón por la cual se prefiere a las mujeres como víctimas predilectas en arrebatos y también la violencia ejercida en el ámbito doméstico.<sup>17</sup> Evidentemente el género ha sido un gran diferenciador en las tareas que hombres y mujeres han ejercido en la sociedad; basándose en capacidades reproductoras específicas, se han diferenciado roles y funciones de manera inequitativa y la distribución de la riqueza ha sido paralelamente desigual.

Algunos informes —como el *Informe mundial sobre la violencia y la salud*— indican que el bajo nivel de ingresos es uno de los indicadores más constantes de la violencia de pareja; sin embargo, no está suficientemente estudiado hasta qué punto existe una tensión permanente entre los géneros en relación con la distribución de bienes, tiempos y espacios.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Esto es el «efecto pigmalión» o el teorema de Thomas, según el cual «si los hombres definen sus situaciones como reales, son reales en sus consecuencias», enunciado por Thomas en 1928 (Collins 1988) Esto es, si un grupo de personas se define como poco inteligente, miedosa, débil, termina siendo así en la práctica. Si a esto se agrega que, para muchos hombres, tener a una mujer dentro de su hogar es beneficioso, en el sentido de la apropiación del trabajo no remunerado, la profecía autocumplida se refuerza con la función económica que posee la definición.

<sup>17</sup> La propensión biológica del hombre a la agresión es una característica que para algunos se encuentra más allá de todo condicionamiento social.

<sup>18</sup> Las mujeres son las más pobres entre los pobres, y aun dentro del ámbito familiar existe una comprobada disparidad en la utilización y disponibilidad de los recursos. Tampoco en las clases altas hombres y mujeres utilizan los recursos disponibles de igual manera (ni la disponibilidad de dinero, ni los medios de transporte, ni los tiempos libres). Entre las causas materiales que influyen en los hechos violentos es necesario incluir el hacinamiento y la densidad poblacional.

La naturalización de la debilidad de la mujer es un factor *ideológico* que permite la discriminación. La desvalorización sistemática mediante estereotipos y definiciones peyorativas es un factor fundamental en la explicación de este fenómeno. El sistema legal ha contribuido a este despojo durante siglos, al mantener a la mujer en una situación de minoridad permanente. Hoy, imágenes distorsionadas sobre la mujer son transmitidas con fuerza en los medios de comunicación y no existen programas sistemáticos en el sistema educativo que permitan a los ciudadanos desarrollar una actitud crítica ante los mensajes visuales que refuerzan la descalificación.

Se han formulado diferentes hipótesis en relación con la *psicogénesis* de la violencia: para algunos, los hombres son agresivos hacia las mujeres porque buscan deshacerse del vínculo con una madre dominadora; o, por el contrario, el excesivo autoritarismo masculino es el que marca la relación padre-hijo con perfil despótico. En una sociedad patriarcal, la identidad del varón se forja con la definición misma de la masculinidad: el hombre es proclive a definirse a sí mismo como tal en la medida en que actualice la supremacía masculina.

### **3 PERSPECTIVAS UNILATERALES: ERROR EPISTÉMICO, SESGO IDEOLÓGICO O DECISIÓN METODOLÓGICA**

Si quisiéramos analizar la violencia hacia las mujeres desde un solo paradigma teórico o desde una sola disciplina, caeríamos en un error epistémico: el reduccionismo. A menudo, más que un error cognitivo puede considerarse una deformación ideológica, una forma en que el significado sirve para mantener relaciones de dominación y produce un ocultamiento que tiende a suprimir los conflictos sociales.

Para algunos, la violencia se corrige apelando a la mayor represión y punición posible, por lo que el acento está puesto en aumentar tanto el número de efectivos policiales y militares, como la punición. En esta dirección apunta también el proceso de incremento de la privatización de la seguridad en el mundo. Esta unilateralidad de soluciones parte de un análisis limitado de las causas subyacentes de la violencia. La derecha fascista y el neoliberalismo suelen coincidir en estos análisis, cuya contracara la constituye la limitación de las libertades individuales y el peligro de militarización de la sociedad. Otro grupo de estudiosos del tema tiende a focalizar la atención en las causas estructurales relacionadas con la pobreza y la exclusión, y no consideran necesarios los avances en materia de prevención, que son efectivos en algunos lugares del mundo y paliativos en otros.

Por otro lado, no existen técnicas aplicables con independencia del lugar donde se trata la violencia. El reduccionismo «tecnicista» como error epistémico se traduce en el riesgo de pensar que un conjunto de medidas estandarizadas solucionará un problema multicausal. No es posible solucionar la violencia de la misma manera en Holanda que en Brasil, ya que las diferencias en tradiciones culturales, las formas de subsistencia y la dependencia económica de las mujeres en relación con la pareja son sustancialmente diferentes. Así, una excesiva simplificación en el diagnóstico

puede llevar a realizar acciones limitadas; una aplicación automática, sin análisis de los factores estructurales o subyacentes, puede conducir a la búsqueda de soluciones tecnocráticas, y emplear estrategias del primer mundo puede conducir a intervenciones fútiles en el tercero.

Otra deformación ideológica resulta al ocultar factores económicos subyacentes a este flagelo, y entender la violencia de género solo como producto de un discurso estereotipado sobre la mujer, como producto de normas o valores sociales. Y en este sentido, considerar que el camino para enfrentar la violencia de género debe ser «discutir el discurso dominante en un sentido crítico para luego redefinirlo», es más que errar en el diagnóstico: es esconder las causas estructurales de este fenómeno. Para Nancy Fraser, en *Justice Interruptus*, esto significa «echar por la borda el compromiso con la igualdad social a favor de la diferencia cultural»; vale decir, arrojarse en la política de identidad, opacando la política de redistribución. En el primer caso, la injusticia está arraigada en los patrones sociales de representación, interpretación, comunicación y dominación cultural (Fraser 1997: 22). Este aspecto de la injusticia es real, pero lo que es ideológicamente incorrecto es adherir a esta visión sin integrar la injusticia distributiva. Aunque puede ser una distinción analítica, en la gran mayoría de los casos el fenómeno de la violencia no es entendible, a menos que se incorpore como un elemento central de análisis la inequidad económica. La violencia hacia las mujeres en la familia está relacionada con una distribución desigual de trabajos y espacios, trabajo doméstico no remunerado y sin francos, con salarios bajos en el mercado laboral o con explotación y marginación sistemática. Una mujer sin una opción económica digna, es una mujer vulnerable a todo tipo de maltratos.<sup>19</sup>

#### 4 ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

El análisis global de la violencia hacia las mujeres intenta unir lo cotidiano con las estructuras mundiales, hilvanar los aspectos objetivos con los subjetivos, establecer relaciones entre lo discursivo y la función que cumple en el sistema, relacionando las normas y los estereotipos con los aspectos materiales. Las dimensiones se amplían y se superponen estableciendo relaciones entre ellas. En la realidad social no existen relaciones causales sencillas ni factores únicos que expliquen exhaustivamente un hecho particular. No existe una unidad «apropiada» ni fundamental, y considerar algún aspecto como tal es desconocer la esencial relacionalidad de todo fenómeno social.

Un error grave en este análisis holístico de la violencia es la parcialidad, la unilateralidad disciplinar, la mirada sesgada desde un paradigma, y fundamentalmente la omisión ideológica que oculta factores clave. Por esto es importante considerar que tanto el reconocimiento de la violencia como su comprensión y reversión, son de la incumbencia tanto de los mismos actores,

<sup>19</sup> En las últimas décadas han sido endémicos en las ciencias sociales el abandono de la preocupación por la justicia económica y la revitalización del pensamiento idealista que visualiza en el discurso, en las ideas, en los estereotipos y en el respeto, el problema central de las disciplinas sociales.



como de científicos sociales que hagan un apropiado diagnóstico de la situación, de especialistas en técnicas específicas relacionadas con la violencia hacia las mujeres y de funcionarios que tienen la tarea de administrar los recursos estatales. Cada uno de ellos por separado puede conducir a desviaciones. La interpretación de los mismos actores puede ser distorsionada; de hecho, las víctimas de la violencia rara vez realizan denuncia policial, y en general no buscan ayuda médica. La violencia hacia las mujeres es generalmente aceptada dentro de la familia o tolerada en diferentes instituciones como la manera natural de relación entre los géneros. Lo que para el propio actor o para grupos sociales importantes es permisible, es traducido en violación a derechos humanos y, por lo tanto, debe ser considerado como un problema social y parte esencial de las políticas públicas.<sup>20</sup> Tampoco deberán ser solo los científicos sociales los que realicen los diagnósticos, porque la interpretación de los sujetos debe incorporarse al análisis necesariamente, y quienes estén a cargo de las políticas públicas deberán tomar en consideración la información proveniente de estos actores.

El problema se presenta al suponer que algún nivel por sí solo es suficiente para revertir esta epidemia social de múltiples dimensiones; por ejemplo, considerar las acciones pertinentes solo a escala local, cuando influye de manera decisiva el contexto nacional e internacional, y los factores económicos están fuera del alcance —por ejemplo— de un municipio. En realidad, el conocimiento de la población sobre el alcance de la violencia, su identificación como crimen, debería encararse por gobiernos nacionales, ya que un aumento en la conciencia sobre la violencia de género debería llevarse a cabo en ese nivel, mediante campañas masivas de concientización sobre el flagelo.

En un mundo ideal, explicaciones y acciones deberán ser coordinadas; en un mundo real, el nivel de problemas puede resultar tan abrumador que puede sentirse que no vale la pena intentar siquiera la transformación. Sin embargo, un mundo intermedio es posible. Conocer el contexto y comprender la problemática de manera global no significa abandonar estrategias de prevención y programas dirigidos a modificar deficiencias puntuales en las ciudades, ya que el ámbito local es un lugar natural de prevención. Lo importante es unir medidas concretas con el aumento de una conciencia ciudadana que implique conocimiento sobre los problemas estructurales, y también sobre las inequidades globales o regionales que están determinando invisible pero eficazmente la violencia en una situación concreta. Es posible disminuir la violencia hacia las mujeres en una ciudad o en un sector de la misma, pero el objetivo a largo plazo es lograr el empoderamiento de las mujeres en todos los ámbitos, con el propósito final de construir un mundo mejor.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Esto es tomar una visión emic/etic como la que desarrolla Marvin Harris (1979): incorporar a los actores sociales, incluir a los informantes, pero estos no establecen automáticamente el estatuto epistemológico del discurso. Este se logra con las categorías científicas etic, presuponiendo que el modo de conocimiento científico posee ventajas epistémicas.

<sup>21</sup> El objetivo de la planificación es alcanzar una vida larga y saludable para todos los seres humanos, por lo que erradicar la violencia hacia las mujeres debería ser una de las metas centrales. La violencia cotidiana deberá incorporarse como información relevante en los documentos internacionales que realizan comparaciones de bienestar entre los países, como el índice de Desarrollo Humano propuesta por las Naciones Unidas.



La lucha contra la violencia hacia las mujeres es otra manera de luchar contra toda injusticia, no solo de género, sino de raza, de clase, de naciones. Es una manera, entre otras, de exigir una sociedad más igualitaria y más democrática para todos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alexander, Jeffrey C. et al., eds. 1987. *The Micro-Macro Link*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Campaña 16 días de activismo contra la violencia hacia las mujeres. Varios años, diversas páginas web. Para 2006: <http://www.isis.cl/temas/vi/activismo/Espanol/llamado.pdf>.
- Collins, Randall. 1988. *Theoretical Sociology*. Orlando, FL: Harcourt, Brace, Jovanovich Publishers.
- Elustondo, Georgina. 2005. «Argentina: Violencia familiar». Diario *El Clarín* (Buenos Aires), martes 11 de octubre.
- Fraser, Nancy. 1997. *Justice Interruptus. Critical Reflections on the «Postsocialist Condition»*. New York, NY: Routledge.
- Isis Internacional. *Violencia contra la mujer, Datos y estadísticas*. En <http://www.isis.cl/temas/vi/dicenque.htm> (visitado 25/01/2007).
- Jan, Sylvie. 1999. «De la violence sous toutes ses formes». En *Femmes, le mauvais genre? – Manière de voir* (Le Monde Diplomatique) 44 (marzo-abril).
- Marvin, Harris. 1979. *El materialismo cultural*. Madrid: Alianza Editorial.
- Morey, Patricia. *Pluralismo limitado. Modelo para explicar la diversidad teórica en Ciencias Sociales*. Córdoba: Editorial de la Facultad de Filosofía y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.
- Moser, Caroline. 2004. «Urban Violence and Insecurity: An Introductory Roadmap». *Environment and Urbanization* 16 (2): 3–16.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS), Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud. 2003. *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud. En [http://www.paho.org/Spanish/AM/PUB/Violencia\\_2003.htm](http://www.paho.org/Spanish/AM/PUB/Violencia_2003.htm) (visitado 25/01/2007).
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1999. *Informe de Desarrollo Humano para Colombia*. Bogotá: PNUD.
- Provoste, Patricia y Elizabeth Guerrero. 2004. *Violencia de género y seguridad ciudadana en el debate público local*. Santiago: Hexagrama Consultores.
- Rainero, Liliana, Maite Rodigou y Soledad Pérez. 2005. *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*. Córdoba: Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur Argentina (Ciscsa)/Unifem.
- United Nations Centre for Human Settlements (UNCHS Habitat). 1996. *An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements*. Oxford: Oxford University Press.
- Whitzman, Carolyn. 2004. «Safer Cities, Gender Mainstreaming, and Human Rights». En Rosario del Caz, Mario Rodríguez y Manuel Saravia, eds. *Informe de Valladolid 2004: Sobre el derecho a la seguridad / Report of Valladolid 2004: The Right to Safety and the City*. Valladolid: Universidad de Valladolid, Escuela de Arquitectura, pp. 22–26. En <http://www.ciudad-derechos.org/espanol/pdf/informec.pdf> (visitado 25/01/2007).

**PONENCIAS Y COMENTARIOS**

---

## Políticas de género en América Latina: contexto político, desafíos y oportunidades

---

# Contexto político de la región: desafíos y oportunidades para las políticas de género

---

María Jennie Dador Tozzini  
Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Lima, Perú

## 1 CONTEXTO POLÍTICO REGIONAL

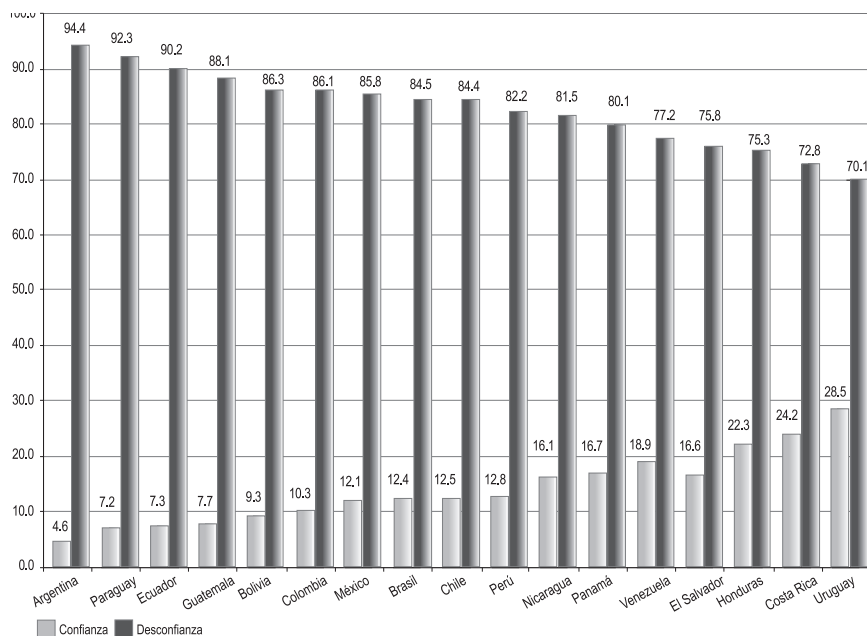
A partir de los años ochenta, la región —para efectos de esta presentación, entiéndase Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay, Brasil, Perú, Ecuador, Bolivia, Colombia y Venezuela— ha sufrido transformaciones estructurales significativas, luego de haber dejado atrás los gobiernos autoritarios y antidemocráticos para dar paso a la tercera ola democratizadora. Esto en medio del proceso de globalización económica, política y cultural experimentado por gran parte de los países del mundo, el cual ha venido aparejado a límites y restricciones a la autoridad soberana de los Estados-nación y a la voluntad de los actores políticos para determinar su propio futuro en un conjunto de esferas clave, como el desarrollo del derecho internacional, el proceso de la elaboración de las decisiones políticas y la seguridad internacional.

Desde entonces, más de dos décadas de gobiernos democráticos, por lo menos en su dimensión política y electoral, se han sucedido en casi todos los países. Sin embargo, algunas de estas democracias, legítimas en su origen en tanto se erigieron a través de elecciones limpias, libres y periódicas, adolecen de un problema de calidad y de eficacia para lograr mejores condiciones de vida y equidad. Esta nueva especie de democracia —o «animal raro», como la llama O'Donnell— pareciera estar pasmada en su camino hacia la democratización, y cada vez menos institucionalizada.

Cuesta trabajo entender cómo un régimen político cuya base es un supuesto filosófico de igualdad, convive con una mayor desigualdad, con la exclusión de amplios sectores y con la invisibilidad del sujeto femenino plural y diverso, que articula la dimensión de género con las de clase, etnia y posición geográfica. Este escenario ha visto aumentar la insatisfacción ciudadana con la democracia, a tal punto de que, según la encuesta Latinobarómetro (2004), 54,7 por ciento de los latinoamericanos, hombres y mujeres, estaría dispuesto a sacrificarla en aras de un progreso socioeconómico real.

Si bien el régimen político no se debe definir por la eficacia, eso no sig-

## Desconfianza en los partidos



Fuente: Simón Pachano, «El sistema de partidos políticos en Ecuador (Quito, mayo 2006, inédito).

42

nifica que no se pueda plantear una interrogante sobre cuánta desigualdad aguanta la democracia, o aquella otra de por qué en medio del resurgimiento de los gobiernos de izquierda, el modelo económico liberal no es puesto en cuestión por ninguna de las posiciones que la representan.

En las últimas décadas, la política ha sufrido transformaciones medulares. La crisis de representación de los partidos políticos, su baja consistencia ideológica y su consiguiente deslegitimidad social,<sup>1</sup> reflejadas en el escaso 14 por ciento de latinoamericanos que tiene confianza en los partidos políticos, han hecho que aumente no solo la fragmentación de las organizaciones políticas, sino también la volatilidad de las mismas (Latinobarómetro 2004). Tal proceso se manifiesta en la renovación brusca y casi total de las bancadas parlamentarias entre un período y otro, lo que dificulta la rendición de cuentas a la que la ciudadanía tiene derecho.

Este desencanto y desinterés ocurre frente a la política partidaria expresada en la democracia representativa, que es percibida como una actividad alejada de las preocupaciones cotidianas de la gente, pero no necesariamente debe entenderse como una apatía generalizada de la ciudadanía frente a la cosa pública. Por el contrario, el nivel de asociatividad ha aumentado. Hoy existen en la región diversos colectivos, movimientos y organizacio-

<sup>1</sup> Es importante diferenciar la región andina del Cono Sur; por ejemplo, en la primera, en lo que va de la década, cinco presidentes fueron obligados a interrumpir su mandato (dos en Bolivia, dos en Ecuador y uno en Perú).

nes, articulados incluso a redes regionales internacionales, que canalizan intereses diversos; por ejemplo, las organizaciones de mujeres, los grupos ambientalistas, las organizaciones de vigilancia ciudadana o los movimientos étnicos.

Es en este contexto que en el escenario de competencia aparecen los partidos tradicionales renovados en los *catch all parties*,<sup>2</sup> y también las organizaciones políticas que se resisten a llamarse como tales y que están ancladas en distintos movimientos de reivindicación social, algunas, y otras simplemente en intereses estrictamente personales.

La improvisación de los partidos políticos que nacen para una elección —conocidos en los países de la región como ‘partidos garage’ o ‘franquicias’—, así como las nuevas formas de hacer política mediática o «video-política», como bien la llama Sartori, abren las puertas a quienes buscan llegar al gobierno sin un programa político claro y definido, donde los electores y electoras, equiparados hoy a consumidores, puedan identificar si los temas vinculados a la superación de la problemática de género están o no recogidos y, en función de ello, decidir el voto.

Este fenómeno no solo está presente en los llamados clubes electorales, sino que, frente a la crisis de representación, los partidos políticos tradicionales evitan pronunciarse sobre temas que puedan dividir y polarizar a la ciudadanía —derechos sexuales y reproductivos, relaciones Estado/Iglesia, género, aborto—, a fin de conseguir el mayor número de votos del electorado indeciso, lo que no significa que no tengan una posición respecto a estos temas (Programa Mujer y Democracia en el Mercosur 2000: 34 y ss). Es necesario insistir en que la democracia implica ciudadanía, espacios públicos, participación, y no la sustracción de temas del debate público, dejando para este espacio solo aquello que los otros han impuesto como temas de agenda en tanto consideran que no lesionan sus intereses de grupo.

En este contexto de baja intensidad ideológica partidaria se evidencia una articulación entre los sectores más conservadores de la Iglesia católica y buena parte de la clase política, ubicada estratégicamente al interior de los distintos partidos y movimientos políticos articulados a redes internacionales de la región. Tal configuración se diferencia de aquella de otros períodos, cuando las fuerzas conservadoras, tradicionalmente dentro de determinadas corrientes políticas, eran fácilmente identificables.

Si bien hoy en día la percepción de la ciudadanía es que la influencia de la Iglesia católica ha decrecido respecto del pasado, la ausencia de legitimidad social hace que los políticos profesionales y *outsiders*<sup>3</sup> vuelvan su

<sup>2</sup> Traducido como «partido agarra todo». En la región sería el caso del MNR boliviano, el APRA peruano o el Justicialismo argentino. Lynch los define como los partidos que se caracterizan por disminuir la importancia de la ideología, destacar el atractivo personal de sus líderes, quitar énfasis a cualquier filiación clasista y cortejar a una cada vez más amplia variedad de grupos de interés. Lynch (1999): 62.

<sup>3</sup> *Outsider*; término referido a un individuo que viene de fuera del sistema de partidos y de la sociedad política, con un prestigio ganado en otra actividad; por ello, ante una situación de crisis de representación, la gente se inclina a confiar en ella o en él. El *outsider* desarrolla un discurso condenatorio de la política y los políticos, a los que señala como la causa de los males que vivimos. En resumidas cuentas, es un político que dice que no hace política. Tomado de Lynch, *Una tragedia sin héroes*, pp. 80–81.

mirada a las antiguas fuentes de legitimidad y gobernabilidad, como sería la histórica alianza con los poderes fácticos más tradicionales y conservadores, en cuyo caso la moneda de intercambio suele ser el vaciamiento de las políticas públicas o propuestas con contenidos de equidad de género, la negación de la autonomía sexual y reproductiva de las mujeres, la vigencia de la indisolubilidad del matrimonio; en general, la vuelta a la familia tradicional: nuclear, heterosexual, donde el varón es el proveedor, jefe de hogar y la mujer, ama de casa.

Se podría considerar como ejemplo de lo anterior el besamanos del electo presidente de Perú al cardenal, emulando la antigua práctica en la que los gobernantes seculares debían ser legitimados por el Papa o los obispos para ejercer el poder. O quizá, en sentido contrario, por lo menos hasta ahora, las declaraciones del presidente de Bolivia Evo Morales luego de celebradas las elecciones para representantes a la Asamblea Constituyente, en las que, a pesar de haber obtenido más de 53 por ciento de los votos (137 de los 255 constituyentes), estos no le resultan suficientes para imponer reformas constitucionales sin recurrir a acuerdos con la derecha. Como resultado, frente a las presiones de la Iglesia católica para que en el proceso constituyente no se retire la obligatoriedad del curso de religión católica en la escuela pública, se consagra la libertad religiosa, pero se mantiene el curso en el currículo. Al término de la disputa, Morales había bajado 7 por ciento su aprobación, mientras la Iglesia católica se mantenía por encima del 80 por ciento.<sup>4</sup>

44

Igualmente, podríamos mencionar la carta de la Conferencia Episcopal de Chile a todos los parlamentarios y a la ministra de Salud de ese país, reiterando su oposición a la eventual discusión del proyecto que legaliza la eutanasia. En la misiva, los obispos formularon observaciones legales respecto a la protección de la vida humana desde su concepción hasta su ocaso natural.<sup>5</sup>

Junto a este tipo de influencias de la Iglesia católica en la política, aparece la participación directa de las Iglesias evangélicas en el Legislativo. En Brasil, la influyente congregación evangélica denominada Iglesia Universal del Reino Unido formó el Partido Municipalista Reformista (PMR). Hasta ahora, la Iglesia evangélica había tenido presencia en el Parlamento a través del Partido Liberal, que articula en el Congreso la llamada «bancada evangélica», un grupo parlamentario integrado por legisladores de distintos partidos unidos por sus creencias religiosas. Se calcula que cerca de 15 por ciento del electorado brasileño profesa esta religión.

En Perú, donde 79,2 por ciento de la población dice ser católica y 12,8 por ciento se reconoce como evangélico o pentecostal,<sup>6</sup> en las últimas elecciones

---

<sup>4</sup> A finales de agosto, el MAS hizo a un lado las reglas de juego de la institucionalidad e impuso a la Asamblea Constituyente la decisión de que, para adoptar cada artículo, bastaría la mitad más uno de los votos.

<sup>5</sup> En la actualidad es común que las Iglesias utilicen argumentos científicos y jurídicos, combinados con los religiosos y dogmas, ya que no se considera «políticamente correcto» argumentar a favor del control de las libertades de los ciudadanos y ciudadanas sobre la base de una creencia religiosa.

<sup>6</sup> Encuesta realizada por el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú, entre el 24 y 25 de marzo de 2006, en una muestra de 1.945 hombres y mujeres.



generales (abril de 2006), el partido Restauración Nacional, fundado por un pastor evangélico, dio la sorpresa al pasar la valla electoral y obtener dos asientos en el Congreso.<sup>7</sup> O el caso de Ecuador, donde el candidato de la derecha, Novoa, quien disputó en segunda vuelta la presidencia, se presenta como el enviado de Jesucristo.

De esta manera, la consolidación de la democracia en la región pareciera haber sido entendida más como el afianzamiento de las estructuras formales de la democracia liberal, tomando al sistema político más como conjunto normativo de interacción y alternancia política, que como un proceso dirigido a los modos de ser democrático, es decir a: i) democratizar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y ciudadanas, y entre estos mismos; y ii) a generar espacios para el diálogo y la construcción de entornos que posibiliten la vigencia de los derechos humanos. Todo esto, en el marco de un Estado «soberanamente» laico que no impone modelos de virtud ni oferta recompensas ultraterrenales y en donde ninguna política pública debería basarse en criterios de tipo confesional.

### 1.1 Democratizar la democracia

Frente a estos cambios, Dahl (1999: 13–14) propone que el tratamiento de la democracia debe hacerse explicitando y considerando, por una parte, *el plano ideal o normativo*, referido a lo que debe ser la democracia como modelo, y donde caben preguntas tales como qué es la democracia y el porqué de ella; y por otra, el de *la realidad*, es decir, las democracias que efectivamente existen en el mundo. A la vez, responde a las preguntas fácticas sobre qué tipos de instituciones se requieren para la democracia y qué condiciones la favorecen. Estas últimas, si bien no tienen una única respuesta, contemplan como mínimo el modelo de desarrollo y el índice alcanzado, la existencia de un Estado-nación, ciudadanía y sociedad civil.

Pensar la democracia desde estos dos planos posibilita hablar de una gradación o de diferentes niveles de desarrollo, y de la factibilidad de encontrar formas de hacer nuestros países más democráticos. Así, por ejemplo, para unos se trata de una mayor transparencia en los asuntos públicos, de introducir procedimientos democráticos participativos, especialmente cuando sirven para llevar las preocupaciones cotidianas de la ciudadanía a las instancias de adopción de decisiones políticas. Para otros, el énfasis de la democratización debe colocarse en la posibilidad de realización de los derechos económicos y sociales, es decir, en el desarrollo de mecanismos de redistribución de los beneficios económicos. Pero, además, la democratización debe ser capaz de desarrollar una cultura cívica progresista, la que, si bien puede ser fomentada por el Estado, requiere de la sociedad civil y de sus instituciones —como la familia, la escuela y las organizaciones comunales— para el desarrollo de las actitudes y prácticas democráticas, incluidos el respeto a la diversidad y la tolerancia.

<sup>7</sup> Solo siete partidos, de los más de veinte que compitieron, lograron representación en el Congreso.

En ese sentido, la subsistencia y no el declive de la familia tradicional, sobre todo de aquellos aspectos vinculados a la desigualdad sexual y el no reconocimiento a la autonomía y la libertad de todos sus miembros, especialmente en el caso de las mujeres, constituye una limitación para el aprendizaje y el ejercicio democrático desde los espacios más cotidianos.<sup>8</sup> Por ello, en el nuevo siglo, la vieja demanda feminista «democracia en la cama, en la casa y en las calles», sigue teniendo tanta vigencia.<sup>9</sup> Así, es posible establecer un parangón entre la democracia como régimen político y su articulación en la vida cotidiana.

### Construcción de la democracia

Democracia pública	Democracia de la vida cotidiana
Todos son, por principio, iguales, y con igualdad de derechos y responsabilidades en el ejercicio ciudadano.	Relación entre iguales: mismos derechos y obligaciones para acceder y apropiarse del placer y del cuerpo.
Soberanía del Estado-nación.	Autonomía para tomar decisiones.
El diálogo abierto sobre problemas es su propiedad esencial: diálogo en el espacio público.	Hablar, dialogar, es la base para entender el punto de vista del otro/a y que se respete la libertad de elección, decisión y acción.
Ninguna democracia puede funcionar sin confianza: legitimidad.	Confianza mutua.
Se resquebraja cuando da paso al autoritarismo o la violencia.	Libre de poder arbitrario, coercitivo o violencia.

46

Fuente: Giddens (2000). Elaboración: María Jennie Dador Tozzini.

En resumen, tanto la democracia de las emociones de la vida diaria, como la democracia pública, son fundamentales para hacer nuestras vidas mejores y las ciudades de nuestra región, más seguras.

### 1.2 En el trabajo legislativo

Se mencionó que una de las características actuales de los sistemas políticos de la región tiene que ver con la alta fragmentación de las organizaciones políticas y su representación en el Parlamento, lo que dificulta los procesos de negociación de las agendas que contienen problemas relativos a la desigualdad y justicia de género. Esto ha alcanzado tales niveles, que construir el consenso para la aprobación de una iniciativa legislativa habrá significado las más de las veces

<sup>8</sup> La encuesta nacional sobre la democracia en el Perú, realizada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), encontró que el índice de democratismo en la casa es de 0,44, más bajo que el promedio general en el país, que es de 0,51. Para indagar sobre la formación del espíritu democrático en el hogar, se preguntó sobre el comportamiento de los padres o de quienes hicieron sus veces, la forma como estos tomaban las decisiones y el uso del castigo físico.

<sup>9</sup> A inicios de los novecientos, en la Rusia revolucionaria, Alexandra Kollontai sostuvo que la revolución que necesitaban las mujeres era la revolución de la vida cotidiana, de las costumbres y, sobre todo, de las relaciones entre los sexos.

convertirla en una norma sin mayor contenido o inocua en términos de equidad de género.

### Organizaciones políticas y representación parlamentaria en la región

Países	Partidos parlamentarios	Fecha de elecciones
Bolivia	8 <sup>a</sup>	18 diciembre 2005 (1ª y 2ª vuelta)
Colombia	11	16 de marzo 2006 y 28 de mayo (1ª y 2ª vuelta)
Ecuador	13	15 de octubre y noviembre 2006 (1ª y 2ª vuelta)
Perú	7 <sup>b</sup>	9 de abril 2006 y 4 de junio 2006 (1ª y 2ª vuelta)
Venezuela	19	4 de diciembre 2005
Chile	8 <sup>c</sup>	11 de diciembre 2005 y 15 de enero de 2006 (1ª y 2ª vuelta)
Argentina	30 <sup>d</sup>	Octubre 2007
Uruguay	3	2009
Brasil	10	1 y 30 de octubre 2006 (1ª y 2ª vuelta)
Paraguay	6 <sup>e</sup>	Marzo 2008

Fuente: Portales parlamentarios en la web. Elaboración: María Jennie Dador Tozzini.

- a La participación en los procesos electorales ha sido abierta a agrupaciones de ciudadanos y a movimientos de pueblos indígenas.
- b En las últimas elecciones de abril de 2006, se aplicó por primera vez el mecanismo de la valla o barrera electoral, que impide el ingreso de los partidos que obtuvieron menos de 4 por ciento de la votación nacional.
- c De estos ocho, seis conforman la coalición denominada Concertación; los otros dos representan a la derecha, por lo que el gobierno tiene mayoría en el Congreso.
- d En el Senado, el número de agrupaciones políticas excede de 16, teniendo la primera mayoría los justicialistas.
- e El Partido Colorado tiene la mayoría absoluta (43 escaños), seguido por el Partido Liberal (20 escaños).

Igualmente, cabe mencionar que, al margen de la heterogeneidad interna propia de cualquier organización política en la que sus actores internos compiten entre sí por ganar control e influencia (Alcántara y Fredenberg 2002), los partidos nacidos en las últimas décadas o los tradicionales «ajournados» se caracterizan por incluir representantes de distintas corrientes políticas, así como un número considerable de candidatas y candidatos no militantes o invitados. Por ejemplo, en Argentina, el Frente para la Victoria, partido del presidente Néstor Kirchner, nació de una separación del histórico Partido Justicialista, y tiene entre sus integrantes a peronistas (justicialistas), socialistas, radicales disidentes, etc. La misma afirmación resulta válida para las alianzas o concertaciones multipartidarias, constituidas formalmente.

Además, se constata que los temas vinculados a la inequidad de género y la discriminación que sufren las mujeres no son parte ni de la agenda de derechos humanos, ni de las posiciones o acuerdos partidarios adoptados

previa discusión interna de las bancadas y defendidos en los debates parlamentarios sobre la base de lo que se conoce como «disciplina partidaria». Son, más bien, considerados como temas «de conciencia». Por tal razón, cada representante vota de acuerdo con sus convicciones, y también en respuesta a las presiones o compromisos (sobre todo de los sectores más conservadores). Así ocurrió con los proyectos de ley sobre salud sexual y reproductiva en Uruguay durante la anterior legislatura, cuando un proyecto similar al que se debatirá alcanzó la aprobación de la Cámara de Diputados y luego no pasó la revisión del Senado.<sup>10</sup> Similar situación se presentó en Bolivia para la aprobación del proyecto de ley de salud sexual y reproductiva.<sup>11</sup>

En el caso de los sistemas bicamerales, se debe considerar que el voto de la Cámara alta, esto es, de los senadores, suele ser más conservador en estos temas, ya que ellos representan a las provincias, algunas de ellas muy tradicionales y, en algunos casos, hasta casi feudales.<sup>12</sup>

### 1.3 El *mainstreaming* de género en la labor parlamentaria

Aun cuando no existe consenso total sobre el significado del término, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (1997) define el *mainstreaming* de género como el «proceso de valoración de las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción planificada, incluyendo la legislación, políticas o programas en todas las áreas y en todos los niveles [...] de tal manera que se beneficien igualmente ambos y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad de género».<sup>13</sup>

Este instrumento, llevado a la función parlamentaria, debería traducirse en la exigencia de incorporar en la sustentación de todo proyecto de ley o iniciativa legislativa, el análisis de sus consecuencias para la igualdad —o no— entre mujeres y hombres, conforme es de obligación en la formulación del análisis costo-beneficio de la futura norma.

Actualmente, la mayoría de parlamentos de la región cuentan con comisiones de la mujer, familia o equidad de género, pero estas solo se encargan de dictaminar aquellos proyectos que directa y evidentemente

48

---

<sup>10</sup> Proyecto de ley de Defensa de la salud reproductiva, aprobado por la Cámara de Diputados el 10 de diciembre de 2002; baloteado por la Cámara de Senadores el 4 de mayo de 2004.

<sup>11</sup> Aprobada por unanimidad en el Parlamento Nacional (29 de abril en Diputados y 5 de mayo de 2004 en el Senado). Al momento de la promulgación del Ejecutivo, el presidente Carlos Mesa devolvió la ley al Parlamento con el pedido de generar un debate más amplio en la ciudadanía, de manera que la instancia legislativa puso en acción una regulación interna para realizar audiencias públicas con votaciones populares a lo largo y ancho del país.

<sup>12</sup> Bicamerales: Chile, Argentina, Colombia, Bolivia, Paraguay, Uruguay, Brasil. Unicamerales: Perú, Ecuador, Venezuela.

<sup>13</sup> El *mainstreaming* de género fue asumido explícitamente en la Conferencia de Beijing como uno de los principales medios para el logro de la equidad de género. América Latina GENERA opta por utilizar el término *gender mainstreaming*, ya que la traducción al español de «transversalidad de género» se encuentra en debate, por no recoger con rigurosidad el significado completo de este término. Véase «Gender mainstreaming y empoderamiento», en PNUD, América Latina GENERA (Gestión del Conocimiento para la Equidad de Género), en <http://www.americalatinagenera.org/tematica/gender-leernas.php?Titulo=Tema1m3> (visitado 12-01-07).

están vinculados con los derechos de las mujeres, familia, niños y niñas, y que les son derivados por la Mesa de Partes, Oficialía Mayor o cualquier otra instancia que haga sus veces. Además, desde la propia nomenclatura sigue siendo evidente la vinculación de las necesidades e intereses de las mujeres con las necesidades de las familias y niños.

### Comisiones de la mujer en los parlamentos de la región

País	Comisión	Competencias
Uruguay	Comisión Especial de Equidad de Género	La comisión especial trata asuntos o problemas determinados, fijando plazo para sus dictámenes. <sup>a</sup>
Argentina	Comisión Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	Dictamina todo asunto o proyecto relativo a la organización, desenvolvimiento, consolidación y desarrollo de la familia en la comunidad; la protección y orientación de los niños y adolescentes, y lo referente al estado, condición e integración de las mujeres en el conjunto de la sociedad.  Realiza el seguimiento permanente del cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW). <sup>b</sup>
Perú	Comisión de la Mujer y Desarrollo Social (5 de octubre de 1995) <sup>c</sup>	Comisión ordinaria encargada de dictaminar los proyectos que le son remitidos. <sup>d</sup>
	Mesa de Mujeres Parlamentarias (julio 2006)	Espacio de diálogo y concertación, integrado por mujeres congresistas de todos los grupos parlamentarios en ejercicio y durante el período de su mandato.  Objetivos: Promover la elaboración de una agenda común por la equidad de género, la igualdad de oportunidades, la inclusión; intercambiar información sobre iniciativas que requieran la construcción de consensos previos.
Chile	Comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia (22 de junio de 1994)	Conoce los proyectos y materias que le son enviados al darse curso a la iniciativa. Se tendrá en cuenta la especialidad. <sup>e</sup>
Ecuador	Mujer, Niño, Juventud y Familia (1988)	Informa sobre los proyectos de ley referidos al Código de Menores, leyes de protección a la mujer, niños, tercera edad, familia y discapacitados. <sup>f</sup>
Colombia	Comisión Séptima	Se ocupa de: Estatuto del Servidor Público y Trabajador Particular, Régimen Salarial y Prestacional del Servidor Público, Organizaciones Sindicales, Sociedades de Auxilio Mutuo, Seguridad Social, Cajas de Previsión Social, Fondos de Prestaciones, Carrera Administrativa, Servicio Civil, Recreación, Deportes, Salud, Organizaciones Comunitarias, Vivienda, Economía Solidaria, Asuntos de la Mujer y la Familia.

País	Comisión	Competencias
Bolivia	Comité de Género y Asuntos Generacionales	Forma parte de la Comisión de Política Social. Es una instancia operativa y de investigación, nexo entre la ciudadanía y el Estado. Prepara y presenta informes ante la Comisión, para su aprobación o desaprobación. Su pronunciamiento no es requisito para la consideración del proyecto. <sup>9</sup>
Paraguay	Equidad, Género y Desarrollo Social, del Senado (4 de julio de 2000) <sup>h</sup>	Estudio y despacho de todos los proyectos de ley, de resolución y de declaración girados a las mismas, <sup>i</sup> vinculados a: deuda social, discriminación y segregación, especialmente relacionados con mujeres, minorías y grupos vulnerables.
Brasil	Comisión de Seguridad Social y de Familia	Conoce en materia de asistencia, protección de la maternidad, infancia, adolescencia, discapacidad; materias relativas a la familia, derecho de familia y del menor. <sup>j</sup>
Venezuela	Comisión permanente de la Mujer, Familia y Juventud. Dividida en tres subcomisiones: Familia, Niños y Adolescentes; Juventud; Derechos de las Mujeres.	Protección de la familia, goce de los derechos y garantías de las mujeres y el desarrollo de programas dirigidos a la juventud e infancia. La Subcomisión de Mujer legisla sobre derechos de las mujeres, supervisa al sector social, su institucionalidad y funcionamiento en el marco de la modernización del Estado en el área de la mujer. Incorpora de manera permanente los temas de los derechos de la mujer en la agenda parlamentaria y posiciona las reformas de las leyes relacionadas con las mujeres. <sup>k</sup>

Fuente: Páginas web de los parlamentos respectivos. Elaboración: María Jennie Dador Tozzini.

a Artículo 116 del Reglamento.

b Artículo 72 del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados. Tomado de: <http://www.diputados.gov.ar>.

c Desde marzo de 2005, existe en el Congreso peruano una iniciativa legislativa (12.502–2005), que propone modificar el Reglamento del Congreso, estableciendo el análisis del impacto de género como uno de los requisitos obligatorios que debe contener toda iniciativa, siempre que corresponda.

d En octubre de 1996, se convierte en Comisión Ordinaria. Antes de esa fecha, de acuerdo con el reglamento del Congreso, carecía de facultad dictaminadora.

e Artículo 217 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Tomado de: <http://www.congreso.cl>.

f En 1998 se convierte en Comisión Permanente. Tomado de Rocío Rosero, María Pilar Vela y Adriana Reyes, *De las demandas a los derechos: las mujeres en la Constitución de 1998* (Quito: Foro Nacional Permanente de la Mujer Ecuatoriana, Consejo Nacional de las Mujeres, Embajada Real de los Países Bajos, 2000), pp. 216–220.

g Artículo 4º y siguientes del Reglamento General de la Honorable Cámara de Diputados. Tomado de: <http://www.congreso.gov.bo>.

h Resolución no. 586, 4 de julio de 2000.

i Artículo 178 del Reglamento interno. Tomado de: [www.diputados.gov.py](http://www.diputados.gov.py).

j Artículo 32 del Reglamento interno de la Cámara de Diputados. Tomado de: [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br).

k Tomado de: <http://www.asambleanacional.gov.ve>.

## 1.4 De la cuota a la paridad

Cabe mencionar el aumento considerable de la presencia de mujeres en los parlamentos de la región, en virtud a la aplicación del mecanismo de cuotas, que obliga a los partidos y movimientos políticos a llevar un

porcentaje determinado de candidatas mujeres en sus listas de postulación, como requisito para la inscripción.<sup>14</sup>

El balance en la región es positivo en cuanto al aumento del número de mujeres en los espacios de circulación formal del poder, lo que sin duda es un avance para la democracia, en tanto se trata de una representación más equitativa de la composición de la población. No obstante, ello no necesariamente va de la mano con la calidad de las propuestas para revertir la inequidad de género; y es que la calidad de la oferta electoral sobre la cual deciden los ciudadanos y ciudadanas sigue siendo controlada por las organizaciones políticas. Las elecciones internas o primarias en muchos casos son referenciales o no vinculantes para la confección de las listas de candidatos y candidatas que estarán en posición de tomar decisiones que abarquen a toda la comunidad. Por lo tanto, sin la democratización de sus estructuras internas, los partidos seguirán siendo una pálida expresión de la democracia formal (Dador 2006).

Países que tienen cuotas en la región							
Países	Año de aprobación	% Ley de Cuota	Antes de la Ley	Después de la Ley (última elección)	Tipo de sistema	Lista	Sanciones
Argentina	1991	30% Cámara Baja 30% Senado	6 3	35 41,7	RP	Cerrada	Las listas que incumplan no serán aprobadas.
Bolivia	1997	30% Cámara Baja 25% Senado	11 4	16,9 3,7	Mixto	Cerrada	Las que incumplan deberán ser rectificadas.
Brasil *	1997	30% Cámara Baja	7	8,6	RP	Abierta	Si no se cumple con porcentajes mínimos, se quita los candidatos del sexo sobrerrepresentado.
Ecuador	1997	30% Cámara única	4	16	RP	Cerrada	Se rechazan las listas que incumplan.
Paraguay	1996	20% Cámara Baja 20% Senado	3 11	10 8,9	RP	Cerrada	Las listas que incumplan no serán aprobadas por la Comisión Electoral.
Perú	1997	30%	11	35	RP	Abierta	Las que incumplan deberán ser rechazadas.

Fuente: Fernández, coord. (2006).

\* Distintos sectores de la administración pública —Ministerio de Desarrollo Agrario, Ministerio de Justicia— han establecido políticas de cuotas para afrodescendientes (20 por ciento), mujeres (20 por ciento) y discapacitados (5 por ciento). Véase Guzmán (2003).

Curiosamente, Chile, uno de los pocos países de la región que no tiene ley de cuotas, es hoy gobernado por una mujer socialista, quien, además,

<sup>14</sup> Las cuotas son un mecanismo o acción afirmativa que garantiza un número mayor de mujeres en la contienda electoral. El tema de la calidad de las representantes elegidas tiene que ver más bien con los procesos de democratización interna de los partidos políticos, con las reglas de la elección, la profesionalización de las campañas y su financiamiento, entre otros arreglos institucionales.



ha impulsado la democracia paritaria desde su gabinete de gobierno. En realidad, ningún Estado o sociedad tendría que conformarse con una cuota menor de igualdad de lo que la evolución social requiera.

## 2 ESTADO ACTUAL DE LAS POLÍTICAS DE GÉNERO

La globalización ha favorecido el desarrollo de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos de las mujeres, fundamentalmente la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer (1994). También hay que considerar el mayor acceso de las mujeres a soluciones justas en el sistema jurisdiccional internacional, tanto en el sistema universal como en el regional,<sup>15</sup> así como la inclusión del enfoque de género en las políticas públicas.

Para el caso de los derechos humanos de las mujeres, se debe considerar que sus intereses y preocupaciones no están definidos exclusivamente por las fronteras del Estado nacional; sino que se encuentran moldeados por el género, la sexualidad, la cultura y otros factores. De esta forma, las mujeres pueden sentirse miembros de un grupo sobre la base del género, o de este en combinación con otros factores, como la etnia, la religión, que se extienden más allá del Estado-nación y que posibilitan su articulación y actuación a través de redes internacionales.

52

### 2.1 Respuestas frente a la violencia contra las mujeres

La violencia es la expresión más burda y dramática de la discriminación contra las mujeres; no solo lesiona el derecho que tienen a la integridad física, psíquica y sexual, sino que les resta posibilidades de desarrollo y participación plena en la vida política, económica y social.

En la región, casi todos los países han promulgado leyes especiales de protección frente a la violencia intrafamiliar, familiar o doméstica,<sup>16</sup> con excepción de Brasil. En casi todas esas leyes, la protección no está dirigida solo hacia las mujeres, sino que se extiende a los integrantes del grupo familiar.<sup>17</sup> Puerto Rico, en 1989, fue el primero en normar este aspecto; y Uruguay, en 2002, el último en hacerlo.

Igualmente es importante señalar que, desde su creación, los mecanismos para el adelanto de las mujeres han generado una serie de políticas públicas,

---

<sup>15</sup> Véase casos llevados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Maria da Penha vs. Brasil* (violencia en relación de pareja); *Marina Machaca vs. Perú* (violación sexual), y *Mamérita Mestanza vs. Perú* (anticoncepción quirúrgica forzada).

<sup>16</sup> Cuba no tiene ley específica sobre la materia; México no tiene legislación federal, pero existen normas en 22 estados y en el DF; Nicaragua, República Dominicana, Chile y Panamá han incorporado este delito en el Código Penal.

<sup>17</sup> Las normas de Ecuador, Perú, El Salvador y Puerto Rico contienen una cláusula abierta que señala como sujetos de protección, independientemente de la calificación del vínculo y del sexo, a las personas o a quienes han cohabitado, o han mantenido una relación consensual, o cohabitan en el mismo domicilio sin que medie relación laboral o contractual; lo que permite a las personas que establecen relaciones con personas de su mismo sexo accionar por protección al amparo de esta norma.

programas y planes para combatir la violencia dirigida contra ellas. Sin embargo, las carencias presupuestarias y legislativas, los pocos servicios existentes, centrados más en la atención de las consecuencias de la violencia que en su prevención a través de la modificación de aptitudes y patrones de subordinación, y el abordaje conceptual del problema, constituyen serias limitaciones (Rioseca 2005).

A pesar del avance en su incorporación en los códigos penales, tal como lo plantea Analfá Aucía,<sup>18</sup> se mantiene el debate respecto a si el efecto simbólico de la penalización de la conducta es suficiente frente a la ineficacia de la sanción penal, incapaz de proteger los ya históricos bienes jurídicos, como la propiedad.

La inseguridad no es únicamente un problema de criminalidad que se resuelve con la penalización de conductas. La legislación penal no es sino una de las piezas clave del engranaje de la política criminal de un país, que se ve alterada por factores como la corrupción policial y judicial, la lentitud en los procedimientos que generan cárceles pobladas de presos sin condena, o la liberación de los mismos por exceso de carcelería. Esto quiere decir que se debe pensar en políticas de Estado integrales y no solo en medidas penales exageradamente represivas y taliónicas, que desvirtúan la naturaleza del derecho penal garantista y, como sociedad, nos confronta al fracaso del pacto social.

## 2.2 En el Ejecutivo

A partir de la década de los noventa, mayoritariamente, los países de la región adecuaron sus marcos normativos en conformidad con el principio de igualdad y la prohibición de discriminación, contenidos en los instrumentos internacionales y en sus constituciones políticas.

El desarrollo de las conferencias mundiales sobre Derechos Humanos, en Viena (1993), Población y Desarrollo, en El Cairo (1994), y Mujer, en Beijing (1995); el compromiso de los mandatarios, plasmado en los planes y programas de acción; las demandas del movimiento feminista y de mujeres; y el apoyo técnico y financiero de las agencias de cooperación internacional, favorecieron la creación y el fortalecimiento de los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (MAM). Desde entonces, casi todos los Estados han establecido alguna forma de mecanismo nacional para el adelanto de la mujer. Sin embargo, estos desarrollos contienen algunas limitaciones.

En primer lugar, la mayoría de los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer tienen estatus de entidad rectora y ejecutora; no obstante, los presupuestos asignados a estas instancias, los comprometidos para fines similares desde los diferentes sectores, así como el escaso desarrollo de los instrumentos para la planificación y gestión en la administración pública, no traducen la importancia que las políticas de género y la lucha para eliminar la subordinación de las mujeres y su discriminación, dicen tener para el Estado y sus gobernantes de turno.

<sup>18</sup> Ponencia sobre «Revisión de aspectos jurídicos y propuestas de transformación referidos a la violencia de género en la región», en este volumen.

El diseño institucional de estos mecanismos los ha colocado en algunos países —Brasil, Chile, Paraguay y Perú— como parte del gabinete ministerial, aunque no siempre con facultades plenas; en otros casos (Argentina) los ha situado cercanos a la autoridad presidencial o integrando el espacio donde se diseñan las políticas (Colombia).

El mandato de transversalizar las políticas de género suele colisionar con la cultura organizacional sectorial arraigada en la administración pública, en donde cada sector del Ejecutivo es percibido como un compartimento estanco que nada tiene que hacer con ninguno de los otros sectores; y también con la alta tolerancia de las autoridades a la desigualdad de género.

En la mayoría de los casos, los antecedentes de los MAM se remontan a las instituciones de bienestar familiar y asistencial de aquellas poblaciones o grupos considerados en riesgo, como niños y niñas en abandono, menores infractores, indigentes, madres solas.

Desde su denominación misma, pasando por los sujetos materia de intervención y protección (familia, mujeres, niños y niñas, ancianas y ancianos, personas discapacitadas, etc.), se refuerza la idea de que mujer y familia son lo mismo, o que es la maternidad lo que legitima a las mujeres como ciudadanas portadoras de derechos.

Muchos de los programas que se ejecutan y de los planes que se implementan obedecen al enfoque de la vulnerabilidad de las mujeres en pobreza y pobreza extrema. De esta manera, al ocuparse solo de este grupo —cuyo derecho a ser atendido prioritariamente no está en discusión—, se pone en cuestión la universalidad de los derechos, ya que se excluye a las mujeres de otros niveles socioeconómicos, o a las que no viven en situación de «calamidad», como el abandono o la monoparentalidad, ninguna de las cuales, por cierto, es o está inmune a las relaciones de opresión, discriminación y violencia.<sup>19</sup> Así, por ejemplo, la brecha salarial respecto a los hombres es más pronunciada en los cargos institucionales de mayor jerarquía y de alta calificación profesional,<sup>20</sup> o está el caso de las supuestas políticas laborales de protección a las mujeres que terminan afectando su empleabilidad en el mercado y que solo pueden hacerse realidad para un reducido número, ya que una cantidad considerable de mujeres trabaja en condiciones de mayor precariedad.

Es necesario atender la equidad social (redistribución que elimine la

---

<sup>19</sup> Aun hoy en día se presume erradamente dos cosas que ya no son parte de la realidad: la primera, que el salario es familiar; y la segunda, que su distribución es equitativa al interior del hogar, al margen de la edad de sus miembros, como en el caso de las niñas y niños; o aquellos hogares no pobres pero con un padre alcohólico o drogadicto, lo que puede afectar el consumo básico de sus miembros, por la mala distribución intrafamiliar; o aquellos otros de relaciones autoritarias (distribución inequitativa no solo de alimentos, sino también de bienes, servicios, tiempo, trabajo, ocio); o los de contexto de violencia familiar y sexual. En realidad, no todos los miembros de un hogar pobre sufren la pobreza de la misma manera; igualmente, en un hogar no pobre se puede identificar a algunos miembros que viven en situación de pobreza.

<sup>20</sup> En todo el mundo las mujeres perciben como promedio entre 70 y 80 por ciento de los ingresos de los hombres, y solo el 20 por ciento de esta desigualdad puede explicarse por razones de diferencias en el nivel educativo y de experiencia laboral; el resto responde exclusivamente a razones culturales y de prejuicios. Véase Kaber (2003).

explotación y pobreza específicas de las desigualdades económicas) y la redistribución de roles de género (abolición de la división de trabajo según género y reconocimiento dirigido a cambiar las valoraciones culturales que privilegian la masculinidad) (Fraser 1997). De lo contrario, las mujeres duplican su carga de trabajo en la sociedad y terminan haciéndose cargo de aquello que residualmente no atiende ni el Estado ni el mercado.<sup>21</sup>

### Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (MAM)

País	Mecanismo	Competencias
Uruguay	Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, 1991–92. (Tuvo su antecedente en el Instituto Nacional de la Mujer, creado en 1987, pero este carecía de presupuesto y los cargos eran honorarios. (Fue cerrado en 1990.)	No posee un estatus dentro del organigrama gubernamental en términos de diseño de propuestas, ejecución y evaluación de políticas relativas a la mujer y la familia. Depende del Ministerio de Educación y Cultura. ( <a href="http://www.socialwath.org.es/informeimpreso/pdfs/uruguay1999_esñp.pdf">www.socialwath.org.es/informeimpreso/pdfs/uruguay1999_esñp.pdf</a> )
Argentina	Consejo Nacional de la Mujer, 1992.	Depende directamente del Presidente de la Nación. Objetivo primordial: la concreción de la CEDAW, proponiendo las jurisdicciones políticas. Tiene rango de Subsecretaría de la Nación (Decreto 1.426/92).
Perú	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 1996.	Diseña, propone y ejecuta la política social y de desarrollo humano, promoviendo la equidad de género y la igualdad de oportunidades para la mujer, la niñez, la tercera edad y las poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema, discriminadas y excluidas (Ley 27.779).
Chile	Servicio Nacional de la Mujer (Sernam), 1991.	Promueve la igualdad de oportunidades para que las mujeres puedan gozar de igualdad con los hombres, en los ámbitos político, social, económico y cultural del proceso de desarrollo (Ley 19.023). Depende de la Presidencia de la República, por intermedio del Ministerio de Planificación y Cooperación. Tiene rectoría intersectorial en el tema.

<sup>21</sup> Si bien la derivación hacia el mercado pareciera ser la solución —guarderías, transporte escolar, casa de cuidados para ancianos, empleadas del hogar, uso intensivo de servicios de alimentación, limpieza, gestión—, ello es bastante relativo, ya que solo está al alcance de las familias con suficiente poder adquisitivo. Además, aun cuando estos servicios existen, siguen siendo las mujeres las responsables de intermediar, organizar el trabajo doméstico y derivarlo.

Ecuador	Consejo Nacional de las Mujeres, 1997.	Organismo rector para la formulación y promoción de políticas públicas con enfoque de género. Tiene personería jurídica, patrimonio y régimen administrativo y financiero propio, y funciona adscrito a la Presidencia de la República (Decreto Ejecutivo 764, octubre de 1997). Cuenta con participación de la sociedad civil.
Colombia	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 1990.	Asiste al Presidente y al Gobierno Nacional en el diseño de las políticas para promover la equidad entre mujeres y hombres, siguiendo las orientaciones trazadas por el Presidente de la República (Decreto 519 de marzo de 2003).
Bolivia	Vice Ministerio de la Mujer, del Ministerio de Desarrollo Sostenible.	Entidad rectora y ejecutora.
Paraguay	Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, 1992.	Organismo público dependiente de la Presidencia de la República, pero con autonomía técnica y de gestión. (Creado el 18 de septiembre de 1992, por Ley 3.4/92.)
Brasil	Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres, 2002.	Depende del Ministerio de Justicia.
Venezuela	Instituto de la Mujer, 1992.	Tiene carácter de Instituto Autónomo, dotado de personalidad jurídica, con patrimonio propio. Está adscrito, en cuanto a los fines presupuestarios y administrativos, al Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Es un órgano permanente de definición, supervisión y evaluación de las políticas y asuntos relacionados con la condición y situación de la mujer.

Elaboración: María Jennie Dador Tozzini.

Por último, cabe relevar que desde estas instancias se han aprobado e implementado los planes de igualdad de oportunidades. En algunos casos, se ha tratado efectivamente de igualdad de oportunidades para las mujeres; en otros, lejos de saldar la deuda histórica que la democracia tiene con las mujeres, el Estado ha preferido incluir también a los niños y niñas, personas discapacitadas, indígenas, adultos mayores y otros grupos, cuyas exclusiones nadie discute que deben ser eliminadas, pero que son competencia de otras instancias.

### 2.3 La Defensoría del Pueblo

Conocidas en la región como Defensorías del Pueblo, Procuradurías de los Derechos Humanos, Defensoría de los Habitantes o Comisión Nacional de Derechos Humanos, son instituciones públicas cuya función consiste en

la tutela de los derechos humanos y el control de la administración estatal. Las resoluciones que emiten se denominan ‘recomendaciones’ y carecen de poder vinculante.

Debido principalmente a una tradición política propia de toda la región y a la inexistencia de instituciones similares, se suele pensar que los órganos sin poder de coerción no pueden realmente cumplir un papel importante en el campo de la protección de los derechos de las personas frente a los abusos que pudieran cometer los entes públicos en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, este inicial escepticismo suele disminuir conforme la institución va demostrando con sus actividades que es posible corregirlos a través de la persuasión.

Al interior de estas instituciones, algunos países de la región—Colombia, Argentina, Perú, Ecuador y Bolivia—han implementado oficinas especializadas en la tutela de los derechos humanos de las mujeres.

### 3 DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

La pregunta sobre cómo armonizar las nuevas formas de democracia hoy vigentes en la región, con su relativa ineficacia en el logro de mejores condiciones de vida y equidad para amplios sectores de la población—entre ellos las mujeres y su adscripción a distintas clases, etnias y cultura—no tiene una única y sencilla respuesta. Es necesario empezar a plantearla y a construirle legitimidad social.

Las demandas por democratizar la democracia, cuya base necesaria es la ciudadanía integral—es decir, la realización de derechos civiles, económicos, sociales y culturales, además de los políticos—, incluye también el trabajo para desmitificar la familia tradicional, como supuesto único espacio de amor, seguridad, armonía y desarrollo equitativo de sus miembros. Para nadie es novedad que las diferencias notorias en la distribución del poder y de los recursos entre mujeres y hombres provocan un déficit democrático y afectan el ejercicio de la ciudadanía. Sería importante que los estudios regionales sobre el índice de democracia en los países incorporaran esas diferencias en la construcción de dicho índice, tal como lo ha hecho el estudio del PNUD en el Perú.

La percepción casi generalizada de la ciudadanía frente a la inseguridad constituye una oportunidad para el debate público pedagógico y la construcción de soluciones por encima de la tradicional respuesta de canjear derechos o garantías por seguridad.

Si bien asistimos a la creación de una coyuntura especial para redefinir la función pública, existen dificultades importantes para la aceptación y ejecución de políticas de género; entre tales obstáculos podemos contar la multiplicidad de actores sociales y políticos involucrados, los conflictos de intereses, la diversidad del diseño institucional existente en cada país y, en especial, las resistencias ideológicas que frente al tema han despertado a partir de fundamentalismos, religiosos y políticos. Todo ello hace que la vigencia de los mecanismos y las políticas de equidad de género sea especialmente vulnerables en los contextos de transición de gobierno.

Curiosamente, asistimos al surgimiento de una nueva correlación de fuerzas progresistas, en tanto existe un discurso político frente al modelo económico neoliberal; no obstante, dicho discurso se despliega junto con el conservadurismo que restringe los derechos civiles, políticos y ciudadanos de las mujeres.

Es necesario desarrollar argumentos y, a partir de ellos, estrategias que vinculen la agenda de género con los procesos de reforma del Estado, o con aquellos como la democratización, la cohesión social y la productividad, considerados hasta ahora los «grandes temas» del debate nacional. Se debe quebrar las resistencias frente al cambio y la mirada indiferenciada de aquellas propuestas políticas que presuponen la existencia de un solo tipo de ciudadanos y se plantean únicamente frente a las formas de subyugación y discriminación más públicamente cuestionadas, como la de clases, desconociendo la de género y la étnica.

Frente al tema de la corrupción y la impunidad generalizadas en algunos países de la región, la promulgación de leyes de transparencia y acceso a la información sobre la gestión pública facilita las prácticas de vigilancia ciudadana en la implementación de las políticas públicas de género y de lucha contra la violencia basada en el género, sobre todo la vigilancia del presupuesto público solicitado, asignado y ejecutado.

En el contexto de la globalización, el desarrollo de la jurisprudencia internacional de los derechos humanos —tanto con la elaboración y aprobación de instrumentos y reglas de asimilación por el derecho interno,<sup>22</sup> como en la producción de fallos, resoluciones y recomendaciones de sus instancias jurisdiccionales y de seguimiento— trasciende rápidamente la relación entre Estados, para convertirse en una estrategia de exigibilidad política y jurídica interna. Ello ocurre aunque, ante su invocación, a menudo los Estados de la región suelen responder con malestar: alegan que se trata de una violación a la soberanía nacional, argumento que, por supuesto, no esgrimen cuando se trata de aplicar las recetas de los organismos financieros internacionales sobre política fiscal y monetaria, o sobre la flexibilización laboral para hacer más atractivos los mercados a los capitales foráneos.

Se vive una etapa de judicialización de las políticas públicas. Es decir, la justicia interviene en asuntos de trascendencia social que hasta hace poco le fueron ajenos, porque eran parte de las competencias del Ejecutivo o del Legislativo. El peligro radica en que, salvo contadas excepciones, en muchos países el Poder Judicial no ha alcanzado los grados suficientes de independencia, legitimidad social y transparencia en los procesos de nominación de candidatos y candidatas y su elección en los órganos de justicia nacional y en los cargos del sistema de protección de derechos humanos.<sup>23</sup> Tampoco se respetan criterios de paridad de género y geográficos, y dichas designaciones quedan muchas veces sujetas al arbitrio de los gobiernos de turno.

---

<sup>22</sup> En algunos países de la región los tratados de derechos humanos tienen rango supraconstitucional, y en unos pocos son equiparados a la ley nacional.

<sup>23</sup> Para mayor información sobre este punto se puede consultar *Aportes para el proceso de selección de miembros de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos* (Costa Rica: Centro por la Justicia y el Derecho Internacional – Cejil, 2004).



Como ejemplo de esta judicialización de las políticas públicas, se pueden mencionar las acciones seguidas ante los tribunales de Chile, Perú, Ecuador y Argentina para zanjar las controversias sobre el supuesto tercer efecto abortivo de la anticoncepción oral de emergencia, o la implementación de políticas de salud sexual y reproductiva para adolescentes. También el fallo del Tribunal Constitucional de Colombia que despenaliza el aborto por violación, por lo que ya no fue necesaria la estrategia de incidencia sobre los actores en el Parlamento, ni la negociación con las distintas fuerzas políticas. También está el caso de Brasil y la acción de cumplimiento interpuesta por la Confederación Nacional de Trabajadores de Salud ante el Tribunal Federal, reclamando el derecho de la mujer a la anticipación terapéutica del parto en casos de anencefalia.<sup>24</sup>

El desarrollo normativo elaborado a través de los MAM obedece todavía al enfoque que el trabajo femenino tuvo en el Estado de bienestar, además de sustentarse en un modelo de familia tradicional que ya no responde a los actuales y diversos arreglos domésticos. Asistimos al surgimiento de un nuevo mundo de producción económica y reproducción social, lo que obliga a pensar en políticas laborales conciliatorias entre lo productivo y lo reproductivo, aplicables en sociedades de desempleo, subempleo, precarización de condiciones laborales, trabajo familiar, alta informalidad y, por supuesto, sin el mito del salario masculino como equivalente al salario familiar (Fraser 1997: 17 y ss). En ese sentido, es también necesario contar con evidencia regional seria sobre las limitaciones que afrontan las mujeres en el uso del tiempo.

La principal tarea de los MAM se debería centrar en apoyar la incorporación en todos los órganos gubernamentales y operadores del sistema, de una perspectiva relativa a la igualdad entre los géneros en las esferas normativas, incluida la legislación, los programas y los proyectos sobre seguridad ciudadana.

Nadie discute hoy en día la legitimidad de la lucha contra la pobreza, lo que permite evidenciar la ineficacia de estas estrategias cuando se prescinde del enfoque de la equidad de género. Esta última, en la lógica del libre mercado y la economía institucionalista, bien puede ser presentada como una externalidad positiva. Es decir, que sin ser considerada un fin en sí mismo, facilita la cohesión social, la gobernabilidad y, por ende, el funcionamiento del mercado.

A partir de la mirada de género, se cuestiona el tratamiento actual de la pobreza, convertida en una categoría apolítica, que no expresa el resultado de relaciones de poder que afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres; y se demanda identificar qué factores, materiales e inmateriales, inciden en la mayor o menor disposición de las personas a experimentar la pobreza (vulnerabilidad). Por ello, es también importante estudiar sus dimensiones no materiales, como la falta de autonomía económica, la violencia, la división sexual del trabajo que, al asignar a las mujeres el espacio doméstico, determina la desigualdad de oportunidades para acceder a

<sup>24</sup> Tomado de <http://www.palermo.edu.ar/derecho/dip/index.html> (visitado 20/07/2004).

recursos materiales y sociales (propiedad del capital productivo, trabajo remunerado, educación) (Godoy 2004).

Las comisiones de la mujer del Congreso deberían intentar que se instituyera, tal como fue la propuesta de Uruguay, el 8 de marzo, el Día Internacional de la Mujer, como el día de la rendición de cuentas del Estado a las mujeres. Esta rendición podría darse en dos niveles: el Ejecutivo concurre al Congreso de la República y presenta su informe anual en términos de equidad de género; y el Legislativo rinde cuentas a las mujeres sobre su producción legislativa y su labor de fiscalización, en términos de género.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcántara, Manuel y Flavia Fredenberg, eds. 2002. *Partidos políticos en América Latina*. México, DF: Fondo de Cultura Económica y Universidad de Salamanca.
- Dador Tozzini, Jennie. 2006. *Construyendo la equidad de género. Propuesta de políticas*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).
- Dahl, Robert. 1999. *Una guía para los ciudadanos*. Madrid-Buenos Aires: Taurus.
- Encuesta Latinobarómetro 2004. «Latinobarómetro 2004». Santiago: Corporación Latinobarómetro. (<http://www.latinobarometro.org>).
- Fernández, María de los Ángeles, coord. 2006. *Soy cuotasista, ¿y qué? Argumentos pro igualdad política en un páramo liberal*. Colección Ideas 7, no. 66. Santiago: Fundación Chile 21.
- Fraser, Nancy. 1997. *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición «postsocialista»*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores/Universidad de los Andes.
- Giddens, Anthony. 2000. *Un mundo desbocado. El impacto de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus.
- Godoy, Lorena. 2004. *Entender la pobreza desde la perspectiva de género*. Serie Mujer y Desarrollo 52. Santiago: Cepal/Unifem/República de Italia.
- Guzmán, Virginia. 2003. *Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Kaber, Naila. 2003. *Gender Mainstreaming in the Millennium Goals*. Toronto: International Development Research Centre (IDRC).
- Lynch, Nicolás. 1999. *Una tragedia sin héroes*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Programa Mujer y Democracia en el Mercosur. 2000. *Silencios y susurros. Ciudadanía y género en las campañas presidenciales de Argentina, Chile y Uruguay*. (Santiago de Chile: Fundación Henrich Böll (marzo)).
- Rioseca, Luz. 2005. *Buenas prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y El Caribe*. Serie Mujer y Desarrollo no. 75. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

## Comentarios

---

Nieves Rico

Oficial de Asuntos Sociales, Unidad de la Mujer y Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal

*En el contexto de desafíos y oportunidades que plantea el documento de Jennie Dador, quiero hacer referencia a dos puntos entre aquellos que ella aborda: el primero tiene que ver con el contexto político regional y su análisis; y el segundo se refiere específicamente a los mecanismos nacionales pensados para la mujer, y el momento crucial que viven las comunidades; valorar el impacto de esos mecanismos, su urgencia, en momentos de transición en los países de América Latina.*

*Nunca antes había habido tantos países democráticos y nunca antes habían sido tan amplias las democracias en estos países. Sin embargo, esos mismos regímenes electorales democráticos de la región hoy conviven con altos niveles de pobreza y una profunda desigualdad. Esa tríada está regida por el sistema sexo/género, como siempre lo ha estado. Pero ahora lo sabemos, lo decimos, lo que lleva a nuevos interrogantes y nuevos desafíos para el desarrollo de la democracia.*

*Una de las primeras cosas que quiero resaltar de la lectura del documento de Jennie, es el análisis en que vincula la democracia en los países con el contexto de desarrollo; esto es, el análisis de esa tríada que mencionaba, la de pobreza, regímenes democráticos y desigualdad, que tiene un peso específico tan fuerte en la región. En América Latina, la tematización de la democracia no puede ser ajena a la tematización del desarrollo, lo que implica que el análisis de la democracia debe incorporar tanto el modelo de desarrollo económico como el modelo aspiracional de los movimientos de mujeres, el cual interpela y construye un modelo de desarrollo donde el reconocimiento y la igualdad son dimensiones y tensiones con facetas políticas, institucionales y culturales. Como dice el informe del PNUD sobre la democracia en América Latina, «la democracia es también una promesa civilizadora que instala la expectativa de expansión de la libertad, la igualdad, la justicia y el progreso».<sup>1</sup>*

*Nancy Fraser, una conocida feminista, plantea que una política pública, en especial una política social, debe considerar hoy las necesidades de redistribución, así como las de reconocimiento de capacidades ocultas, de actores invisibles, de*

---

<sup>1</sup> Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (Nueva York: PNUD, 2004 / Buenos Aires: Alfaguara, 2004), también en [http://www.undp.org/spanish/prod/idal/idal\\_completo.pdf](http://www.undp.org/spanish/prod/idal/idal_completo.pdf), p. 52 (visitado 14/09/2006).

procesos en marcha, ya que con acciones viables que están en la política, la lucha por el reconocimiento se está convirtiendo rápidamente en la forma paradigmática del conflicto político. Las exigencias de reconocimiento de las diferencias alimentan luchas de grupo que se movilizan bajo banderas de la nacionalidad, la etnia, la pertenencia racial, el género o la sexualidad. En estos conflictos, la identidad de grupo sustituye a los intereses de clase clásicos como mecanismo principal de movilización política. La dominación cultural reemplaza la explotación como injusticia, y el reconocimiento cultural desplaza la constitución socioeconómica como remedio a la injusticia y objetivo de la lucha.

A partir de esta lectura, Fraser también nos hace mirar con un prisma un poco más alto las políticas de género al interior de los procesos institucionales, políticos y económicos que tienen lugar en América Latina. Indudablemente esto tiene que ver con los partidos políticos, con la crisis de representación. Tiene que ver también con la distancia cada vez mayor entre los intereses y problemas de las políticas públicas, y los intereses y problemas de los ciudadanos. Hoy enfrentamos nuevos relatos del desarrollo, nuevos relatos de la democracia y, en vinculación, encontramos que el relato del desarrollo es pensado desde el fortalecimiento de la democracia y la consolidación de la ciudadanía. En este sentido, cuando hablamos de democracia ya no basta pensar en elecciones libres y transparentes, en normas o reglas de funcionamiento de las instituciones públicas —es decir, la ciudadanía política—; hablamos ahora de la democracia que llamamos «sustantiva», o sea, esa que se convierte en ethos cultural y forma parte de nuestra costumbre cotidiana, de nuestra forma de relacionarnos; que es interiorizada por cada uno de nosotros, y que llevaría al ejercicio de la ciudadanía civil, social y económica de los hombres y las mujeres. Y también tenemos el relato del desarrollo y la democracia centrado en la participación, el cual está íntimamente ligado al relato anterior.

Frente al descreimiento hacia los partidos políticos y su negada representatividad a que alude Jennie, la pregunta por la participación social, ciudadana, se vincula no solo con legítimas demandas circunstanciales, sino también con demandas de los grupos en relación con el poder. Por ejemplo, en los momentos de transición de las dictaduras a los regímenes democráticos, se vio que la débil capacidad de presión de las mujeres y su escasa presencia en el mundo institucional —por ejemplo, partidos políticos, fuerzas armadas o gremios de empresarios— tuvieron como correlato prácticas discriminatorias en aquellos procesos que llevaron a los pactos de gobernabilidad.

También tenemos el relato de la igualdad de género, que en la actualidad no es privativo de los movimientos de mujeres, sino que pertenece también a otros movimientos sociales, otras corrientes. No se trata solamente del aumento cuantitativo y cualitativo de la participación de mujeres en el ámbito público, ya sea en lo laboral, en política o en procesos de adopción de decisiones en otras áreas. Tampoco se refiere únicamente al mejoramiento de la calidad de vida y de las opciones de roles al interior de la esfera privada. De hecho, implica nuevas formas de relaciones sociales, cambios culturales que han conmocionado nuestra cotidianidad, nuestra vida más íntima, tal como han conmocionado a nuestros países. Es algo que uno puede ver en los debates, en la agenda pública.

Es claro que el aumento de la participación de las mujeres en el Parlamento, como dijo Jennie, no tiene como consecuencia directa que los problemas derivados de la desigualdad de género y la discriminación contra las mujeres estén presentes

en mayor medida en el debate y accionar político. Pero sí estoy convencida de que es un avance de la democracia, porque amplía la representación. Ahora, esto es una representación más equitativa de la población, pero los ejes de la articulación de las mujeres parlamentarias no son necesariamente los de género, por lo que no siempre aquellas que ocupan estos lugares son las más idóneas para llevar una agenda de género en las políticas públicas. Es aquí, entonces, donde comienza una multitud de preguntas, que creo que es pertinente que nos hagamos. No se trata solo de dónde y cómo participan las mujeres, sino a quiénes beneficia la participación; qué efectos produce su participación sobre la democracia y el desarrollo de los países; qué consecuencias reviste el acto de participar en un contexto político constitucional determinado. Si, como dice Norbert Lechner en el Informe sobre Desarrollo Humano en Chile de 2004,<sup>2</sup> «la autonomía del individuo depende del rango de opciones y de los recursos que ponga a su disposición la sociedad», la pregunta es cómo están contribuyendo las mujeres que participan en la toma de decisiones a la autonomía de las mujeres, y cómo están contribuyendo los hombres que participan en esas mismas instituciones democráticas a la autonomía de los hombres.

Creo que es en este contexto donde se insertan los mecanismos nacionales para programar en estas materias. Al respecto, querría presentar un aspecto bastante poco estudiado y que es sumamente importante en relación con lo que pueden hacer los gobiernos. Me refiero a la situación reinante al interior de nuestras democracias en los momentos de transición entre una administración y otra. Son momentos cuando los organismos responsables de los aspectos de género son sometidos a permanentes presiones para redefinir su misión, cambiar sus posiciones jerárquicas y de dependencia, así como disminuir los presupuestos que les han sido asignados, lo que cada cuatro o cada seis años indudablemente pone en juego la sostenibilidad de dichos organismos. Pero no solamente los pone en juego a ellos como instituciones, sino que también lo hace con los temas — la desigualdad de género, la discriminación contra las mujeres — en la política pública. Estos temas se ven otra vez cuestionados, dejados en un segundo, tercero, cuarto lugar. Y esto tiene que ver con las alianzas, con quiénes son los actores de la transición, lo que indudablemente se vincula a su vez con los procesos de reforma y de modernización del Estado; también con las opciones presupuestarias, con los niveles de desarrollo en los países; con las discusiones que se dan en las instituciones democráticas; con las perspectivas de género y su posibilidad de instalarse más allá de la política de un gobierno, como una política de Estado. Dependen de la posibilidad de que, en el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres, los mecanismos diseñados para operar en el ámbito de la mujer se acompañen de políticas públicas efectivas, a través de las cuales el Estado pueda asumir su responsabilidad frente a la desigualdad.

Creo que el tema que nos convoca — ciudades libres de violencia, mujeres libre de violencia, ciudades compartidas, mujeres insertas en relaciones sociales y relaciones de poder — tiene también un lugar en estos debates, los cuales se vinculan con la democracia, con el desarrollo, con el accionar de los mecanismos y con las posibilidades que se abren en seminarios como este.

<sup>2</sup> Norbert Lechner, «Contra la naturalización de lo social, el deseo de ser sujeto», en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Desarrollo humano en Chile. El poder: ¿para qué y para quién?* (Santiago: PNUD, diciembre 2004); también en <http://www.desarrollohumano.cl/pdf/2004/IDH-2004.pdf> (visitado 20/09/2006).

Eugenio Lahera  
Fundación Chile 21, Chile

*El trabajo de María Jennie Dador me parece agudo e incisivo y estoy de acuerdo con casi todo lo que allí se plantea. Quiero agregar algunos puntos que no están señalados o tienen un énfasis distinto a lo que a mí me parece que sucede en la realidad.*

*Mi primer comentario es que en el texto de María Jennie se establece una filiación de las políticas de género que omite a parte de la parentela.*

*No cabe duda de que la calidad de la democracia y de la política es muy relevante en el origen, los desafíos y las oportunidades de las políticas de género. Puede agregarse, sin embargo, como factores que inciden en ellas, la globalización y sus indudables efectos en la visión del mundo; el proceso económico y la multiplicidad de aspectos que condicionan las políticas de género; el cambio social que modifica las familias tradicionales y la relación entre los hombres y las mujeres; la creación cultural, que abre nuevos campos de análisis y de discusión sobre las políticas de género.*

*Recordemos, de paso, dos afirmaciones: la de Peter Drucker sobre la superioridad innata de las mujeres en los trabajos que se crearán en este siglo; y la convicción, ya hecha política, de que en los hogares pobres hay que centrar las políticas de superación de la pobreza en las mujeres.*

*Por supuesto, todo esto tiene un trasfondo que es también político, pero en un sentido más amplio que el de las políticas de género entendidas de manera más tradicional. Se trata de desarrollos relativamente autónomos, cuya formulación no depende de mayorías parlamentarias.*

*Una consecuencia de esta filiación parcial es que determina una visión reduccionista de las políticas de género. Un ejemplo claro de esto es el tema de la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo. Ella puede ser acelerada o retardada por políticas de género, pero difícilmente podrá ser detenida. El proceso de dicha incorporación, a su vez, plantea de inmediato un racimo de temas: cambio del orden tradicional de las familias, discriminación salarial, acoso sexual, jubilación.*

*Creo que en este tema, como en otros, hay que tener presente la diversidad del «sujeto femenino plural y diverso», como señala la autora. Y en este sentido es mi segundo comentario. Creo que se necesita distinguir lo avanzado de lo no logrado y analizar ambos con detalle. Por ejemplo, establecer que numerosos cambios en las políticas de familia inciden positivamente en las mujeres (divorcio, por ejemplo), mientras hay situaciones básicas que cambiar todavía, como la elección de la maternidad por las propias mujeres. Precisar también que en la gestión del Estado, con los Mecanismos de Adelanto de la Mujer (MAM), se cayó en la ingenuidad de esperar que la transversalidad de una política dependiera de su declaración, y no de una adecuada institucionalidad. Esto pasó igualmente con la política de medio ambiente y de la juventud. Por otra parte, existen los Programas de Mejoramiento de la Gestión sobre temas de género, que pueden ser muy potentes.*

*Y mi tercer y último comentario se refiere a qué proponer. Lo más claro es la necesidad de acción afirmativa, que asegure que los avances declarativos se concreten en avances de la mujer. Pero hay otros de importancia, como la discusión cultural y la inadmisibilidad de convertir en temas de conciencia asuntos que corresponden a políticas públicas de la sociedad.*

## Inseguridad, violencia y género en la ciudad

---



# Violencia urbana, violencia de género y políticas de seguridad ciudadana

---

Claudia Laub

Asociación El Ágora, Córdoba, Argentina

«Cuando me pidieron que hablase sobre las mujeres y la novela me senté en la orilla de un río y me puse a pensar lo que esas palabras querrían decir». Así comienza la conferencia que Virginia Woolf escribe a mediados de los años veinte, a pedido de una universidad de su país, y luego recogida en el libro *Un cuarto propio*. Más adelante advierte: «Nunca podría cumplir lo que es, entiendo, el primer deber de un conferenciante: ofrecerles después de una hora de charla una pepita de verdad pura, que ustedes envolverían en las hojas de sus libretas y guardarían eternamente sobre el mármol de la chimenea. Solo puedo ofrecerles una opinión sobre un tema menor: para escribir novelas: una mujer debe tener dinero y un cuarto propio».

67

Parafraseando a Virginia Woolf, yo he partido de una pregunta: ¿qué necesitamos las mujeres para sentirnos seguras? Este desafío me llevó a revisar diez años de práctica, experiencia y conocimientos acumulados con relación a la seguridad ciudadana, poniéndolos bajo la lupa del enfoque de género. Fue un ejercicio que me impulsó a re-visitar con ojos nuevos los temas y las propuestas en las que venía trabajando, que me permitieron descubrir aciertos pero también vacíos, olvidos y condicionamientos a la hora de pensar ideas y soluciones para construir y habitar ciudades seguras para todos y para todas. Las reflexiones, preguntas y opiniones que fueron apareciendo en esta revisión es lo que tengo para compartir con ustedes.

## 1 NUEVAS REFLEXIONES, NUEVAS PREGUNTAS

Todos tenemos algunas representaciones de la violencia, sufrida o referida por testimonios. También elaboramos distintas formas de responder a ella. Pero más allá de estas respuestas, lo que debiéramos revisar son las preguntas que nos formulamos.

En la primera parte, este trabajo repasa algunos supuestos y consideraciones generales acerca de la seguridad y la violencia. El eje que organiza la segunda parte es la cuestión relacionada con la violencia de género y la agenda

pública. Finalmente, aporta una revisión crítica y algunas reflexiones acerca de «buenas prácticas» que tienen como protagonistas a las mujeres.

### 1.1 ¿Cómo enfrenta una sociedad democrática el problema de la seguridad ciudadana?

Esta pregunta es bien interesante, porque al colocar en el mismo plano los conceptos de democracia y seguridad, percibimos con mayor claridad el riesgo que se corre cuando frente a las demandas de seguridad, la democracia aparece asociada a sentimientos de peligro, miedo y urgencia. Se trata, entonces, de dejar de lado el paradigma del orden, para ubicarnos en el de la seguridad urbana, entendiendo *seguridad de las personas* y no seguridad del Estado.

Establezcamos, entonces, algunas diferencias:

- a) Política criminal no es lo mismo que política de seguridad ciudadana.
- b) Los fenómenos de violencia en la vida urbana, objetivos o subjetivos, son vividos de forma diferente según el sexo, la edad, la posición social.
- c) Pensar en una política pública que incluya una perspectiva de género implica superar las concepciones tradicionales sobre las mujeres como grupo vulnerable o minusválidas, receptoras de políticas asistenciales. Implica reformular el tema en términos de *ciudadanía*.

Las demandas de seguridad son múltiples, a menudo antagónicas, y se inscriben en una diversidad de situaciones; pero, si tomamos como punto de partida la idea de democracia, podemos hacernos cargo de esta complejidad, ya que antes de ser la expresión de una mayoría, el sistema democrático representa una herramienta útil para oponernos al abuso de poder contra personas o grupos. Este enfoque, que sitúa a las diferentes violencias urbanas como *abuso de poder*, abre una mirada diferente acerca de los protagonistas de la inseguridad urbana y, por ende, de las políticas de seguridad.

Este concepto de seguridad está estrechamente relacionado con los derechos humanos y con la forma en que los individuos y las organizaciones reaccionan frente a las transgresiones, cómo transmiten los conflictos a la policía o a la justicia, de qué modo intentan superarlos.

No hay posibilidad de plantear el problema de la seguridad en términos democráticos si no se reconoce la existencia del conflicto social como parte de la dinámica de los grupos humanos. En función de ese proceso, la cuestión de la seguridad aparece relacionada con las teorías de abuso de poder y, en este sentido, las demandas de seguridad implican el cese de alguna forma de abuso de poder.

Desde este enfoque, la noción de seguridad humana remite a seguridad en el empleo, en el ingreso, en la salud, en la preservación del medio ambiente, en la protección respecto del delito. La inseguridad deja de ser solamente un problema de criminalidad, con los códigos jurídicos y los sistemas penales como únicas vías para resolverlo.

La mayor inseguridad que sienten ciudadanos y ciudadanas en su vida cotidiana es consecuencia, entonces, de un *abandono social*. Se sienten aban-

donados por sus instituciones, por el personal policial, por sus vecinos, por su familia. Esta soledad se incrementa con la incertidumbre laboral, las malas condiciones habitacionales, la falta de servicios públicos adecuados, el pésimo estado de la salud pública, el aumento de las enfermedades, de los suicidios, de las adicciones. Todas ellas son manifestaciones de violencia que nos sumergen en estado de abandono.

Desde este marco, luchar contra la inseguridad es comenzar a poner fin a este abandono, es pensar que todos los ciudadanos y ciudadanas de una sociedad, de una ciudad, de un país, deben gozar los mismos derechos y deberes y tener acceso a la seguridad como un bien común.

Seguridad e inseguridad urbana se comprenden y explican a través del significado y las consecuencias que los procesos de exclusión y segregación social traen aparejados. Este es el punto de partida para la creación de mecanismos y estrategias de superación.

## 1.2 ¿La seguridad es un derecho, un bien económico o un bien público?

Si es un derecho, todos deberían tener acceso a ella y es el poder público quien debe garantizarlo. Si es un bien económico, el sector privado debería hacerse cargo. La consideramos, entonces, un bien común, en inglés *common good*, término más universal que evoca un valor potencial para todos.

Ahora bien, para ser público en su contenido y en su acceso, no alcanza que el bien común (la libertad de circular, la posibilidad de gozar estándares dignos de salud, de tener acceso a la educación, etc.) sea producido por la autoridad pública. También implica asumirlo como una responsabilidad colectiva, como una definición que debería ser tomada por la propia ciudadanía.

Desde este enfoque teórico, la seguridad se define desde abajo hacia arriba, aunque sean la autoridad pública y las instituciones del Estado las que deban responder a las demandas de la ciudadanía con medidas apropiadas. Se trata, entonces, de entender la seguridad como un diálogo permanente en el marco del ejercicio democrático ciudadano.

Si consideramos la seguridad como un bien común, asumimos que ella debe ser coproducida por distintos actores públicos y privados, coproducción que implica organización y reglas de funcionamiento transparentes. En este contexto, la ciudad es el territorio propicio para desarrollar esta coproducción.

Como bien público, la seguridad se ubica al lado de otros bienes, como la salud, la vivienda, la educación, la cultura, sin jerarquización, pero articulados y en interacción necesaria para que cada uno de ellos encuentre su lugar en beneficio de todas las personas. Este enfoque obliga a redefinir el contenido local, individual y personal de la seguridad. La política criminal y el sistema penal pierden exclusividad en este debate, vinculado estrechamente con los derechos humanos. Más derechos, más seguridad, menos violencia.

### 1.3 ¿Seguridad del Estado o seguridad de los ciudadanos?

¿Es la inseguridad un sentimiento real o supuesto? La inseguridad puede también ser entendida como una historia de conflictos diversos y variados, que toman formas más o menos brutales según el lugar, la situación y las personas involucradas. Si la asociamos con el abandono de las personas por parte del Estado, dejamos de hablar de seguridad del Estado y comenzamos a pensar en la seguridad de todos, incluidos quienes cometen delitos. La noción de privilegio es lo contrario a la de ciudadanía.

Estamos planteando aquí un concepto de violencia que se entiende no solo como un tema teórico, una cuestión de grandes orientaciones, sino como un componente esencial de nuestro entorno cotidiano, como una condición inalienable en la vida de cada uno de los habitantes, hombres y mujeres. Sea cual fuere la forma en la que la violencia se manifiesta —sea la violencia que ejercen los otros, la que exhiben los medios de comunicación o los sutiles mecanismos del acto violento que impregnan nuestras propias vivencias—, ella impacta con una intensidad mayor que la que generalmente estamos dispuestos a reconocer.

Usar la violencia o sufrirla, abierta o soterradamente, es motivo de irritación, trastornos, malos tratos, opresión. En el ámbito cotidiano, la violencia puede tomar innumerables formas, devenir de múltiples causas y acarrear profundas consecuencias, pero hay una cuestión que se mantiene inmutable: *la violencia genera víctimas.*

70

La violencia contra las mujeres es un tipo de violencia que se da tanto en la esfera privada e íntima como en la pública y política. Sus manifestaciones son importantes en el espacio privado, y en la actualidad constituye un tema concreto y directo: tortura corporal, acoso y violencia psicológica, limitación de la libertad de movimiento. Oculta durante siglos bajo el manto de la privacidad de los afectos y del autoritarismo patriarcal, sus expresiones comienzan a hacerse visibles. El carácter privado del fenómeno conspira contra la posibilidad de contar con datos fidedignos. En general, se estima que de un cuarto a un tercio de los homicidios son asesinatos domésticos, en los cuales un miembro de la familia mata a otro, así como la violencia sexual tiende a ser más frecuente entre parientes y convivientes. La violencia de la que las mujeres son objeto en el ámbito privado no ha sido considerada hasta la década de los noventa como una violación de los derechos humanos; recién comienza a aparecer en algunos acuerdos internacionales.<sup>1</sup>

¿Cómo hacer para que algo tan fuerte emocionalmente no se convierta en trivial?

La violencia familiar tiene género, las víctimas son las mujeres, las niñas y, en menor medida, los niños. Lamentablemente, las estadísticas no tienen género.

En el plano institucional, dada la estructuración jurídica y cultural de la sociedad, existen barreras para que el Estado penetre y actúe en el ámbito privado de la familia. Se manifiesta una tensión entre la privacidad y la inti-

---

<sup>1</sup> Véase Convención Interamericana de Belém do Pará (1994), entre otros acuerdos y/o convenciones internacionales.

midad, por un lado, y las responsabilidades públicas del Estado, por otro.

Ahora bien, ¿por qué razón esto no es percibido como un tema que requiere atención prioritaria? ¿Cuáles son las causas que llevan a una sociedad a invisibilizar a las mujeres? ¿Por qué motivo la preocupación por la inseguridad, tantas veces enunciada, no se traduce en programas y políticas públicas concretas?

#### 1.4 ¿Qué hace que la violencia contra las mujeres parezca normal?

Desde las políticas de criminalidad

La violencia de género no es debidamente reconocida porque:

- a) Las estadísticas de la policía y la justicia no integran sistemáticamente la categoría de género; por lo tanto, ocultan y deforman la realidad.
- b) La relación entre la seguridad en el espacio público y la seguridad en el espacio privado se percibe mal; sin embargo, esta relación es esencial para entender la inseguridad de las mujeres.

Además de tener en cuenta la multiplicidad de violencias, es necesario realizar un pormenorizado examen de los ámbitos en los que se concreta cada una de ellas, a fin de comprender los comportamientos conflictivos más extremos, que se ponen de manifiesto —como lo venimos señalando— tanto en el terreno de lo público como de lo privado.

Siguiendo a Camacho (1992), podrían reconocerse como del *ámbito público* aquellas modalidades de violencia que involucran a actores que, por su gestión, defienden o retan ciertos principios del orden social y se convierten en víctimas precisamente por esa calidad. Por su parte, las violencias del *ámbito privado* son aquellas en las que solo está en juego la subjetividad de los actores. Un modo de distinguir una de otra es conocer en nombre de qué se actúa o se padece.

Es importante hacer estas diferencias, dado que parece haberse consolidado la idea de que la violencia es un problema de la vida pública asociado con la delincuencia y que los reductos del hogar, donde se comparte lo íntimo, son espacios protegidos, como si el autoritarismo no tuviera su contraparte en la intimidad.

La violencia en la casa genera miedos que se trasladan al espacio de lo público.

#### 1.5 ¿Siempre es más segura la casa que el espacio público?

El temor y el clima de inseguridad tienden a generalizarse a partir de vivencias personales, del contacto con gente cercana, de la atmósfera que van creando los medios de comunicación. La interiorización de estas experiencias, que son necesariamente reducidas, que pueden o no coincidir con situaciones reales, va modelando una concepción de la vida urbana en la que lo público se convierte en lo oscuro, lo no vigilado; en sinónimo de peligro, de espacio hostil que conviene evitar. La contrapartida de esta asociación es la exaltación de lo privado como lugar de seguridad. Concepto incorrecto, si tenemos en cuenta que un gran porcentaje de violencia urbana

se construye en ámbitos privados o cuasi privados.

A pesar de todo, seguimos considerando la reivindicación de lo público como una de las mayores conquistas de la democracia.

### 1.6 ¿Mujeres y varones sentimos lo mismo frente a la violencia?

La inseguridad y el temor frente a las perspectivas de ser agredidas impiden que las mujeres puedan disfrutar plenamente de las ciudades, especialmente de las actividades nocturnas, ya sea en ámbitos de recreación y/o de trabajo; es notorio, sobre todo, el temor en los trayectos. Ello se traduce en el empobrecimiento de las relaciones sociales y en la automarginación de los espacios de protagonismo y disfrute personal y social.

Veamos algunas cuestiones que pueden ayudarnos a clarificar el tema:

- a) Aunque las estadísticas policiales no especifiquen generalmente si la agresión ha tenido lugar en el espacio privado o público, el análisis criminológico de la violencia otorga a la esfera pública un papel preponderante.
- b) En la mayoría de los casos, las mujeres no denuncian fácilmente a un agresor a quien conocen. De allí que las violencias domésticas estén asociadas a la vergüenza, al secreto, a la soledad, y al temor a las represalias y a nuevas violencias como consecuencia de la denuncia.
- c) Las políticas de tratamiento de la delincuencia se centran en el agresor, aunque hay mucho avance realizado por organizaciones no gubernamentales respecto de la asistencia a la víctima. Por otra parte, no hay propuestas de apoyo a las mujeres, como tampoco a los niños y niñas vinculados a los varones privados de la libertad.
- a) Las mujeres están menos involucradas directamente con las armas de fuego, lo que no significa que no sean personajes del drama, ya sea como agentes directos o por sufrir la pérdida de sus hijos, maridos o hermanos. Es necesario destacar, por otra parte, la existencia de vínculos simbólicos entre armas de fuego y virilidad.

Una cuestión interesante en este punto es que, muchas veces, la prevención de la victimización y la ayuda tutelar pueden volverse una trampa para las mujeres, por cuanto las medidas de acción positiva confirman una posición de debilidad.

- Trampa de la posición de víctima, ya que cualquier violencia es también una respuesta a otra violencia, incluso simbólica. De allí que el enfoque de género en cuestiones de seguridad urbana debiera implicar una lectura realizada tanto desde la mirada femenina como desde la masculina, teniendo en cuenta a la víctima y también al agresor.
- Peligro de que los programas, servicios y acciones demasiado focalizadas se congelen como específicos para las mujeres, agravando aún más la separación de los espacios donde circulan unos y otras, y asignando lugares, comportamientos y reacciones diferenciados por sexo.

Desde el enfoque de las políticas de seguridad orientadas a superar la

violencia contra las mujeres, no solo en el espacio privado sino también en los ámbitos públicos, habría que pensar la ciudad como un lugar seguro, con servicios públicos adecuados, con sistemas de iluminación que garanticen la circulación sin miedo, con baldíos debidamente cercados, con medios de transporte público eficientes, con centros de atención municipal acordes a las demandas y necesidades de todos y todas.

La preocupación por la seguridad desde un enfoque urbanístico exclusivamente formal también es riesgosa, puesto que deja de lado la idea de que *el espacio público es también un espacio de encuentro*.

### 1.7 El espacio público: ¿Escenario del mercado? ¿Del Estado? ¿De la sociedad civil?

Nos interesa discutir algunas ideas, aportadas por Carrión (2004), respecto a la concepción del espacio público que valora su importancia para producir ciudad, generar integración social y construir el respeto al Otro, temas estrechamente relacionados con la posibilidad de identificar con más precisión estrategias orientadas a la inclusión social de todos y todas en la ciudad.

En los últimos tiempos, el espacio público ha adquirido un significativo peso en los debates sobre la ciudad y en la agenda de las políticas urbanas, convirtiéndose en uno de los temas de mayor confrontación social. La crisis urbana ha determinado un posicionamiento de los modelos de gestión y de las políticas de intervención en la ciudad que se expresa —finalmente— en dos perspectivas: la que profundiza la vía mercantil privada, en la que el espacio público es visto como un freno, como el reino de lo marginal; y la que revaloriza lo público como componente fundamental de la organización urbana. Esta confrontación adquiere mayor importancia desde el embate privatizador, que privilegia el peso del mercado y minimiza el efecto de las políticas públicas sobre la organización urbana. Debido a los procesos de privatización, fragmentación y segmentación, la ciudad termina siendo un ámbito de expresión y acción para el mundo popular urbano, lo cual contribuye al asedio y a su redefinición.

Desde nuestro punto de vista, el espacio público no es lo residual, tampoco una forma de apropiación, y menos un lugar donde se enajena la libertad. Preferimos entenderlo como uno de los derechos fundamentales de la ciudadanía, que permite reconstruir el derecho a la asociación, a la identidad y a la polis, y se inscribe en el respeto al derecho del otro al mismo espacio. No solo necesitamos un espacio donde encontramos, sino también un lugar donde construir tolerancia y ejercitar —como dice Carrión en la obra ya citada— una «pedagogía de la alteridad» que nos dé la posibilidad de aprender a convivir con otros de manera pacífica y tolerante.

Por eso, es más ciudad aquella que optimiza y multiplica las posibilidades de contacto entre las personas, es decir, aquella que dispone de buenos espacios públicos.

La ciudad, como la política, es un espacio complejo, caracterizado por la alteridad, la competencia y la negociación. Por lo tanto, hay similitud entre acceder a la ciudad y acceder a la política. Si seguimos ampliando



el concepto de espacio público más allá de los límites de la ciudad y lo llevamos al ámbito político, podemos seguir agregando facetas que hablan de inseguridad e inequidad, en este caso en el acceso de las mujeres a los ámbitos políticos y, más específicamente, a los lugares donde se toman las decisiones de políticas públicas.

La ausencia de las mujeres en esos espacios, que también debieran ser públicos, agrega una nota más a las dificultades de instalar la cuestión de la violencia de género en las agendas de la gestión pública, «sin olvidar que en el origen de las inequidades que buscan revertir estas políticas, están las relaciones entre hombres y mujeres [...] no mencionar a los varones es mantener esa relación en la invisibilidad [...] y eso es lo que busca la masculinidad hegemónica, ser invisible» (Olavarría 2001).

### 1.8 ¿Cómo instalar el problema de la violencia de género en las agendas públicas?

Para Rovere (2001), el proceso por el cual un determinado «hecho» puede transformarse en un «problema social» para luego convertirse en una «cuestión de Estado», depende de un conjunto de condicionantes de orden técnico y político. Por lo tanto, para implementar políticas es necesario que, previamente, los hechos de violencia hacia las mujeres y la violencia de género (que no son sinónimos) estén presentes en la agenda y sean visualizados como peligrosos e injustos no solo para las mujeres, sino para toda la sociedad.

Desde esta perspectiva, podríamos articular una serie de estrategias orientadas a dar visibilidad a esta problemática a fin de instalarla en la agenda de los problemas que afectan a toda la sociedad:

- a) Generar y hacer disponibles la información y el conocimiento sobre el problema. Articular los trabajos realizados y presionar para que sean desagregados por sexo los datos en las distintas áreas y, en particular, en las estadísticas policiales, judiciales y criminales.
- b) Hacer visible esa información y difundirla.
- c) Revisar tecnologías que permitirían reducir o prevenir la violencia.
- d) Evaluar los programas y proyectos implementados para capitalizar lecciones aprendidas.
- e) Realizar acciones de incidencia a través de grupos de presión con capacidad de reclamar políticas y estrategias adecuadas.

Consideramos importante que las mujeres estén presentes en el debate de las políticas de seguridad y sugerimos revisar las políticas de financiamiento y recursos en el área, como una pista para comprender la dinámica de participación de las organizaciones no gubernamentales en la elaboración de políticas sociales. Probablemente, la movilización de actores con experiencia de participación en el área, marcando las especificidades, pueda enriquecer el debate y la formulación de políticas de seguridad.

### 1.9 ¿Violencia contra las mujeres? ¿Violencia de género?

Antes de proponer algunas acciones concretas relacionadas con las políticas públicas de seguridad, necesitamos incorporar algunas ideas vinculadas con la evolución del concepto de género, complejo y «movedizo» en los últimos tiempos.

Las primeras caracterizaciones del concepto de género, en boga en la década de los setenta, establecían una neta diferenciación con el sexo, definiendo así una oposición binaria entre varones y mujeres. Estos análisis se concentraron en explicar cómo los sujetos adquieren y actúan roles e identidades de género a través del proceso de socialización (en la familia, en la escuela y en los distintos ámbitos sociales). En estas fases iniciales, el análisis de género se centró en la interpretación y denuncia de la condición discriminada o subordinada de la mujer, pintándola con un color victimista y pasivo. En los últimos años, esta concepción ha sido fuertemente cuestionada por su sesgo funcionalista y mecanicista y por su ahistoricidad, que ocultan las cuestiones vinculadas al poder y los conflictos que atraviesan las relaciones entre mujeres y varones.

Siguiendo a Bonder (2004),<sup>2</sup> veamos algunas de las ideas principales que subyacen en la actualidad en este enfoque:

- Género no es sinónimo de mujer, aunque por razones históricas y políticas la mayoría de los discursos y prácticas que se desarrollan «en su nombre» se hayan concentrado en ellas, al menos hasta el momento.
- En cualquiera de sus versiones, *género* alude a las distintas dimensiones socio-simbólicas que estructuran las relaciones entre mujeres y varones o entre lo que se considera femenino y masculino en cada contexto histórico.
- No existe ninguna razón biológica o «natural» que determine las desigualdades sociales, económicas, culturales y de poder entre varones y mujeres. En todas las sociedades, los atributos y roles que portan ambos géneros no poseen igual valor, sino que se enmarcan dentro de un orden jerárquico de predominio masculino.

El concepto de género, entonces, refiere a una relación de poder que atraviesa y se articula con otras relaciones de poder, como las de clase, etnia, edad, orientación sexual, etc., conformando así subjetividades y un orden social de alta complejidad. Por su carácter relacional, el género involucra tanto a las mujeres y/o lo femenino como a los varones y/o lo masculino, y requiere analizar la dinámica entre ambos polos, sus tensiones e intersecciones.

Desde este punto de vista, el concepto de violencia de género expresa las relaciones de poder en todas las prácticas y relaciones sociales. No se

<sup>2</sup> Gloria Bonder es directora de la Cátedra Regional Unesco Mujer, Ciencia y Tecnología en América Latina, donde está alojado el Programa Virtual para el Desarrollo Profesional y el Fortalecimiento de Capacidades de Jóvenes Científicas de América Latina y el Caribe, un programa piloto auspiciado por el National Institute of Health, Fogarty International Center (FIC-NIH) en asociación con Flacso-Buenos Aires y la Cátedra Regional Unesco Mujer, Ciencia y Tecnología en América Latina.

trata, por lo tanto, de una categoría solamente analítica, sino que también comporta una estrategia metodológica, un principio ético-político y un modelo de intervención social orientado por el principio de equidad y de igualdad de oportunidades para mujeres y varones.

El movimiento de mujeres apunta desde hace varias décadas a visibilizar y modificar las relaciones de subordinación actuales; pero hay también varones —en este caso, José Olavarría<sup>3</sup>— que pueden situarse en ese espacio, y frente al planteo de por qué las mujeres no se sienten seguras, coinciden en señalar que la cuestión central apunta al poder de los hombres sobre las mujeres.

Retomemos, entonces, la pregunta que en un principio nos hemos planteado:

### 1.10 ¿Qué necesitamos las mujeres para sentirnos seguras?

Para responderla, incorporemos los aportes fundamentales que Caroline Moser (1989) ha hecho en este campo, distinguiendo las necesidades prácticas de los intereses estratégicos de las mujeres:

- a) Las *necesidades prácticas* son las demandas que surgen de la vida cotidiana de las mujeres en razón de los roles que les son asignados por la división sexual del trabajo (cuidado de los hijos, tareas domésticas, sostenimiento de las redes familiares, servicios a la comunidad, atención de la salud, etc.). Están vinculadas a las condiciones materiales de vida.
- b) Los *intereses estratégicos de género* ponen en claro que, en tanto no se modifiquen ciertas estructuras de poder y privilegio, todas las intervenciones sociales dirigidas a la mujer tendrán efectos limitados en el mejoramiento de sus condiciones de vida. Ya se ha comprobado que la discriminación del género femenino es producto de condiciones sociales e históricas que han ido cambiando. Pero, evidentemente, no es posible dejar librada al paso del tiempo la superación de la desigualdad aún vigente. El Estado y la sociedad civil deben asumir compromisos concretos que lleguen a las raíces de esta situación.

Según esta autora, todas las políticas que afectan a las mujeres debieran incluir medidas que atiendan las necesidades prácticas, incorporando a la vez una visión estratégica del tema. Si a esta diferenciación le sumamos la idea de la seguridad como un proceso de construcción colectiva, ya estamos en condiciones de plantear algunas estrategias concretas que serían útiles a la hora de abordar cuestiones vinculadas a políticas públicas de seguridad ciudadana:

- Articular acciones y programas que atiendan a sectores vulnerables mediante su incorporación transversal en áreas estratégicas: salud, educación, comunicación, etc. Por ejemplo, prevención urbana, trabajadores sociales en los precintos policiales y en las cárceles, refugios para mujeres, acompañantes de sanciones alternativas a la cárcel, mediadores.

---

<sup>3</sup> Referencia al comentario de José Olavarría a esta ponencia, que se incluye a continuación.

- Crear nuevos empleos relacionados con la seguridad tanto de las personas como de los espacios. Por ejemplo, guardianes en lugares públicos, policías en los transportes, patrullajes nocturnos, agentes de animación urbana; acompañantes de ancianos, de discapacitados, de personas hospitalizadas; etc.
- Diseñar acciones de gestión asociada entre el Estado, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil para fortalecer los espacios públicos y circular con tranquilidad. Por ejemplo, iluminación, transportes, etc.

Estas medidas apuntan a resolver algunas necesidades prácticas relacionadas con la cuestión de la seguridad. La atención de los intereses estratégicos está estrechamente asociada a políticas públicas que incluyan el llamado enfoque de Género en Desarrollo (GED), una visión que intenta superar la idea de las políticas de Mujer en Desarrollo (MED), que proponen solo una transformación de los roles de varones y mujeres. Acá se trata de asumir que la discriminación de las mujeres está inscrita en la relación de poder; por ello, es necesario diseñar políticas que apunten a cambiar radicalmente la jerarquía genérica, incentivando a los varones a participar de manera paritaria en las responsabilidades domésticas, y a las mujeres a asumir su autonomía y potencia como actoras políticas, capaces de contribuir a la creación y consolidación de un sistema social justo y democrático. Debemos reconocer que, por ahora, estos enunciados teóricos no siempre logran llevarse a la práctica con claridad.

No obstante, consideramos importante tener en cuenta este enfoque a la hora de diseñar políticas de seguridad ciudadana que propicien la equidad de géneros, y apunten a revertir la desigualdad entre hombres y mujeres en las probabilidades de acceder en términos equivalentes a los bienes y servicios públicos que garantizan el ejercicio de los derechos ciudadanos en todos los órdenes (García Prince 2003). Plantearse esta posibilidad implica, como señala Olavarría,<sup>4</sup> suponer que detrás de lo que entendemos por ser hombre o ser mujer, hay una cultura que se puede cambiar; y que así como las formas de subordinación fueron construidas, han generado sustento y se han reproducido, pueden también ser redefinidas y replanteadas de manera distinta para asegurar una sociedad más equitativa.

## 2 BUENAS PRÁCTICAS EN SEGURIDAD CIUDADANA

Nos interesa, antes de finalizar, recuperar la importancia de las buenas prácticas,<sup>5</sup> experiencias que de manera creativa e innovadora buscan revertir los efectos de un sistema socioeconómico y cultural neoliberal que, durante décadas, ha empobrecido y/o agudizado las condiciones de vida de los países menos desarrollados. Se trata de experiencias participativas e iniciativas creativas, surgidas del contacto directo con demandas y necesidades del ámbito local e implementadas por diversos actores.

<sup>4</sup> Véase comentarios de José Olavarría a esta ponencia, incluidos a continuación.

<sup>5</sup> Véase base de datos de UN-Habitat, Programa de Mejores Prácticas (<http://www.bestpractices.org>).

Cada buena práctica brinda un ejemplo de empoderamiento, tanto de los sujetos individuales como de los colectivos sociales, ya que articula conocimientos, experiencia y recursos y resuelve de modo singular el tratamiento de uno o varios ejes que, al accionarse, proyectan condiciones de mayor seguridad en algún aspecto de la vida ciudadana.

Un rasgo que caracteriza las buenas prácticas es el notable protagonismo de las mujeres, que suelen aparecer como actoras y garantes de la subsistencia familiar y/o comunitaria. En muchos casos, los proyectos refieren a tareas ligadas a los estereotipos de género, ya que las mujeres reproducen en lo público los roles que desempeñan en el ámbito privado del hogar. Es el caso de comedores, microemprendimientos, tejedoras, etc.

Para que una práctica colectiva contemple las necesidades y derechos de las mujeres, se hace imprescindible su participación activa y voluntaria en espacios de confianza e intimidad. Esto significa que una práctica tiene una «perspectiva de género» cuando supone un posicionamiento crítico por parte de sus participantes con respecto a los roles tradicionalmente atribuidos a varones y mujeres. Cuando las preocupaciones y prácticas de los grupos abordan intereses que remiten a su condición de mujer, están asumiendo intereses estratégicos de género.

Si bien muchas se enuncian como prácticas con visión de género, podemos preguntarnos de quiénes son las necesidades que satisfacen las prácticas de mujeres. ¿Existen necesidades propias de las mujeres que vayan más allá de las de los demás: los hijos e hijas, parejas, otros y otras?

En el relato de muchas experiencias, se da por supuesto que el hecho de tratarse de prácticas llevadas a cabo principalmente por mujeres, garantiza una visión de género. En menor medida, podemos observar una visión crítica que cuestiona la discriminación hacia las mujeres, así como los modos de relación patriarcales. Es el caso de las siguientes prácticas:

- *Trabajadoras sexuales de AMMAR (Sindicato de Trabajadoras Sexuales Argentinas)*. En esta práctica, las trabajadoras sexuales hacen una clara referencia al ejercicio ciudadano en la formación y capacitación en torno principalmente a su derecho a tener derechos, como mujeres y como trabajadoras. En su experiencia están presentes la reflexión crítica, la educación, el ejercicio ciudadano, la ampliación y acceso a los servicios de salud y la lucha cotidiana contra la discriminación y la violencia policial.
- *Mujeres coordinadoras de obra*. Aquí se destaca la resignificación de un trabajo considerado históricamente de hombres (el de la construcción) y la posibilidad de consolidar un enfoque cooperativo con otras mujeres; se estimulan relaciones de solidaridad y fortalecimiento comunitario, que agregan un «plus» al beneficio y gratificación de construir la propia casa y ser propietarias de esta, un hecho poco frecuente, al menos en Argentina, donde los títulos de propiedad generalmente están en manos de los varones.
- *Las abuelas cuentacuentos* es un ejemplo de la necesidad de contacto social e inclusión, que aparece como un eje importante en el bienestar de las adultas mayores, que a través de esta experiencia consolidan

una relación intergeneracional con niños y niñas. En otros casos se trata de experiencias autogestivas que empoderan a las mujeres y, a la vez, enriquecen redes socioafectivas, ya que las adultas mayores muchas veces van perdiendo la posibilidad de acceder a diversas redes sociales a medida que avanzan en edad. En esta práctica se hace hincapié en la educación y en la transmisión cultural a través de la lectura, con los niños y niñas como principales beneficiarios. Este aspecto nos permite reflexionar nuevamente sobre el grado de reciprocidad que se juega en la mayoría de prácticas en las que se involucran las mujeres, sean éstas jóvenes, adultas o adultas mayores.

- *Prácticas que apuntan a la educación sexual, a la prevención de embarazos y de enfermedades de transmisión sexual.* En ellas puede visualizarse una tensión permanente entre el mejoramiento de las condiciones de vida y salud de las mujeres y la reproducción de tareas, roles y relaciones patriarcales entre los géneros. Esta tensión también se pone de manifiesto en el caso de microemprendimientos que implican una alternativa frente al desempleo y a la exclusión del mercado laboral.

Otros aportes de las buenas prácticas tienen que ver con el fortalecimiento de las comunidades y sus redes, como en el caso de las cooperativas que brindan distintos servicios ligados al cuidado de la salud y a la educación y promueven la asociatividad y la participación ciudadana.

Toda práctica social es perfectible, y entre lo ideal y lo posible hay un largo trecho por andar, trecho que se acorta considerablemente cada vez que las personas se autoconvocan, se agrupan, se aglutinan para la consecución y satisfacción de sus propias necesidades. Es cierto que las prácticas sociales disminuyen los niveles de desafiliación social, en tanto que promueven la inclusión de los sujetos y los grupos, el bienestar psicosocial, la concreción de experiencias alternativas frente a la marginalidad y a la dificultad para acceder a los servicios de salud, educación y demás bienes materiales y simbólicos. No obstante, consideramos que la participación ciudadana y la autonomía de los sujetos no deben ocupar el lugar del Estado en la definición y distribución de presupuesto para políticas públicas. En este punto, la equidad de género debiera ser priorizada como uno de los aspectos relevantes para el logro de una sociedad más justa.

### 3 A MODO DE DESPEDIDA

Al finalizar este artículo, vuelvo a leer los interrogantes de Virginia Woolf que me sirvieron para desplegar mi pensamiento y confirmo que, seguramente, no he podido «ofrecerles una pepita de verdad pura, que ustedes envolverían en las hojas de sus libretas y guardarían eternamente sobre el mármol de la chimenea...»

Lo que sí espero es haber colaborado para plantear nuevas preguntas que, como decíamos al principio, sean útiles para descubrir aciertos, pero también vacíos, olvidos y condicionamientos a la hora de pensar ideas y soluciones para construir y habitar ciudades seguras para todos y para todas.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amnistía Internacional, Red Internacional de Acción sobre Armas Pequeñas, Oxfam Internacional. 2005. *Los efectos de las armas en la vida de las mujeres*. Madrid: Editorial Amnistía Internacional. En [http://www.controlarms.org/es/assets/mujer\\_armas\\_sin%20fotos.pdf](http://www.controlarms.org/es/assets/mujer_armas_sin%20fotos.pdf) (visitado 17/01/2007).
- Banco Mundial. 2003. *Guía Didáctica para Municipios: Prevención de la delincuencia y la violencia a nivel comunitario en las ciudades de América Latina*. Washington, D.C.: Banco Mundial, Región de América Latina y el Caribe, Departamento de Finanzas, Infraestructura y Sector Privado. En <http://www.worldbank.org/urban/poverty/layoutspanish.pdf> (visitado 18/01/2007).
- Baratta, Alessandro. 2000. «El paradigma de género. De la cuestión criminal a la cuestión humana». En Haydée Birgin, comp. *Las trampas del poder punitivo. El género del Derecho Penal*. Buenos Aires: Biblos/Centro de Apoyo al Desarrollo Local (Ceadel).
- Binder, Alberto. 1997. *Política criminal: De la formulación a la praxis*. Buenos Aires: Editorial Ad Hoc, 1997.
- Bonder, Gloria. 2004. «Mujeres en la ruta hacia la sociedad del conocimiento: Reflexiones sobre contextos y oportunidades». Documento preparado para las Jornadas Solidaridad en Red: Nuevas tecnologías, ciudadanía y cambio social, organizadas por Hegoa – Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco, España, 18 y 19 noviembre 2004. En [http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/g\\_tic/art\\_pon/ruta\\_c.doc](http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/g_tic/art_pon/ruta_c.doc) (visitado 17/01/2007).
- Bourdieu, Pierre. 1998. *La domination masculine*. Paris: Seuil, coll. Liber.
- Brown, Alison. 2006. *Contested Space. Street Trading, Public Space, and Livelihoods in Developing Cities*. Urban Management Series. Rugby, Warwickshire, United Kingdom: Practical Action (antes: Intermediate Technology Development Group, ITDG).
- Camacho, Alvaro. 1992. «Public and Private Dimensions of Urban Violence in Cali». En Charles Bergquist, Ricardo Peñaranda y González Sánchez, eds. *Violence in Colombia. The Contemporary Crisis in Historical Perspective*. Wilmington: Del.SR Books.
- Carrión, Fernando. 2004. «Espacio público: punto de partida para la alteridad». En Fabio Velásquez, comp. *Ciudad e inclusión: Por el derecho a la ciudad*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia, Fedevivienda y Corporación Región.
- Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur Argentina (Ciscsa). 2005. *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*. Córdoba: Ciscsa.
- El Ágora. 1998. «Los nuevos paradigmas de la seguridad. Aportes para el debate». Buenos Aires: Instituto de Política Criminal y de Seguridad, Provincia de Buenos Aires, marzo (mimeo).
- FESU – Forum européen pour la sécurité urbaine. 2000. *Sécu.Cités femmes: L'approche différenciée par sexe, est-elle pertinente en matière de sécurité urbaine?* Paris: FESU.
- García Prince, Evangelina. 2003. «Hacia la institucionalización del enfoque de género en políticas públicas». Documento preparado para la Fundación Friedrich Ebert, Caracas.



- Laub, Claudia. 2002. «La seguridad ciudadana en una sociedad democrática. ¿Participar en estos tiempos?» *Gobernabilidad y Seguridad Sostenible* (Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya), no. 7 (5 noviembre).
- Lemgruber, Julita. 1999. *Cemiterio Dos Vivos. Análise Sociológico de una Prisão de Mulheres*. Rio de Janeiro: Editora Forense.
- Moser, Caroline. 1989. «Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs», *World Development* 17 (11) (1989). Trad. cast.: «La planificación de género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género». En Virginia Guzmán, Patricia Portocarrero y Virginia Vargas, eds. *Una nueva lectura: género en el desarrollo. Entre mujeres*. Lima: Flora Tristán Ediciones, 1991.
- Moser, Caroline; Elizabeth Shrader. 1999. «A Conceptual Framework for Violence Reduction». LCR Sustainable Development Working Paper no. 2, Urban Peace Program Series. Washington, D.C.: The World Bank, Latin America and Caribbean Region, Environmentally and Socially Sustainable Development SMU.
- Olavarría, José. 2001. *¿Hombres a la deriva?* Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso-Chile.
- Organización Panamericana de la Salud, Unidad de Género y Salud. 2004. *Modelo de leyes y políticas sobre violencia intrafamiliar contra las mujeres*, Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud (abril). En <http://www.paho.org/Spanish/AD/GE/LeyModelo.pdf> (visitado 17/01/2007).
- Rovere, Mario. 2001. «Relación entre hechos, problemas sociales y cuestiones de Estado». Buenos Aires, mimeo.
- Shahana, Rasool et al. 2002. *Violence against Women. A National Survey*. Pretoria, South Africa: Institute for Security Studies (ISS).
- Smaoun, Soraya. 2000. «La violence envers les femmes en milieu urbain». Série PGU, Document de travail 17. Nairobi, Kenya: Programme de Gestion Urbaine, Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains.
- Vanderschueren, Franz. 2000. *Prevention of Crime. A Safer Cities Programme*. Nairobi, Kenya: United Nations Centre for Human Settlements (UNCHS).
- Vourc'h, Catherine; Michel Marcus. 1994. *Sécurité et Démocratie*. Paris: Forum européen pour la sécurité urbaine (FESU).

José Olavarría

Profesor Investigador, Área de Estudios de Género, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso-Chile

Claudia Laub plantea al inicio de su exposición una pregunta: «¿Qué necesitamos las mujeres para sentirnos seguras?». Creo que ahí hay una cuestión que se da por entendida, y que me gustaría desarrollar un poco más a partir de los aportes muy importantes que ella ha hecho. La pregunta a la que me refiero es: ¿Por qué las mujeres no se sienten seguras? O, ¿por qué sienten incertidumbre, por qué se sienten abandonadas, desprotegidas? Esa es una pregunta histórica del movimiento de mujeres.

82

Quienes son parte del movimiento de mujeres tienen bastante claro que la pregunta principal planteada es: ¿por qué la diferencia se transforma en inequidad, en dominación? Es una pregunta que tiene respuestas, las cuales no siempre son observadas con detenimiento en las políticas urbanas y, en los últimos años, especialmente en las políticas que tienen que ver con la seguridad ciudadana.

En el desarrollo histórico del movimiento de mujeres hay a lo menos tres cuestiones que aparecen como centrales.

En primer lugar, la visibilización de las mujeres, que permita re-conocerlas, re-conocerse, en los lugares en que están —o no están— y en las condiciones en que se encuentran, y re-conocer los aportes que efectúan; ahí se hacen presentes las estadísticas y las demandas de desagregación por sexo. La visibilización es una demanda de fines de los cuarenta e inicios de los cincuenta, respecto de la cual hoy día hay avances importantes en términos de estadísticas, aunque en campos como el que trata esta reunión —seguridad ciudadana—, las cifras y desagregaciones son a todas luces insuficientes. Por tanto, sigue presente la demanda de producción de estadísticas sobre violencia de género, de manera de poder hacer el seguimiento y las evaluaciones de impacto de las políticas y programas que se están formulando e implementando. Sin estos recursos, es difícil responder sobre los posibles cambios en esta materia.

La segunda cuestión es la importancia de las teorizaciones, que se refiere a las explicaciones e interpretaciones que se hacen sobre el porqué de las inequidades entre hombres y mujeres y de la violencia de género. En este ámbito, adquiere importancia el debate sobre cultura y naturaleza. Las teorizaciones profundizan sobre los cuerpos, la biología y cultura: qué tienen los cuerpos de las mujeres, que son transformados

en objeto de dominación; cómo se construyen e interpretan los cuerpos de hombres y mujeres; cuáles son los aprendizajes sociales y los recursos para hegemonizar tales interpretaciones; de qué manera son cuestionados y aceptados como constitutivos de la naturaleza humana, de la biología.

La tercera, tan destacable como las otras, es el movimiento social —los movimientos de mujeres y los feminismos— que está tras las demandas de visibilización, teorización y, fundamentalmente, construcción de una agenda pública que apunte a visibilizar y a modificar las relaciones de subordinación y violencia de género actuales. La subordinación y la violencia de género se fundamentan en relaciones de poder que lo permiten, y en este sentido el movimiento de mujeres es un movimiento político que, a través de sus actorías sociales, apunta a la equidad y a la igualdad de oportunidades.

Este derrotero, y la experiencia del movimiento de mujeres, han sido tomados como pauta de acción por los movimientos de diversidad sexual, de los pueblos originarios, los de la discapacidad, los de la tercera edad, que apuntan específicamente a hacer visibles sus condiciones actuales, originadas en las diferencias e inequidades en relación con el propio cuerpo y los cuerpos hegemonizados, y a teorizar sobre ellas.

Si volvemos a plantear la pregunta inicial —por qué las mujeres no se sienten seguras—, podemos establecer que hay condicionantes que van más allá de la propia subjetividad de las personas, y que se reflejan en las políticas que están estableciendo las autoridades. La cuestión central apunta a cómo acotar el poder de los hombres sobre las mujeres, o el poder de aquellos que tienen dominio sobre los otros cuerpos; cómo modificar las relaciones de género dominantes. Si el ser mujer y el ser hombre está condicionado por los aprendizajes y la cultura —que permiten la subordinación y la violencia de género—, lo que se requiere es transformar la cultura en relación con los cuerpos, de manera que reconociéndose diferencias, se reconozcan asimismo los derechos y la equidad en la diferencia.

Se requiere que el hecho de ser mujer o ser hombre no sea una condición que por se, por la biología, genere la inequidad; por el contrario, es necesario reconocer que es una condición adquirida social y culturalmente y, por tanto, modificable. Sobre la cultura se puede actuar. Ser hombre o ser mujer, en la manera en que esta sociedad lo entiende y en la manera en que se establece la subordinación, son formas construidas; formas que se han sustentado y reproducido políticamente, pero que pueden ser redefinidas, replanteadas de manera distinta a las que hemos conocido y en las que hemos sido socializados.

La agenda de las mujeres y del feminismo ha estado orientada a modificar profundamente la cultura de género que predomina en nuestras sociedades, y para ello se ha sustentado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que afirma que «todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos». Desde este punto se ha avanzado en la agenda internacional con las distintas convenciones, acuerdos, programas y declaraciones que han tenido lugar desde el año 1979, con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Los cambios culturales requieren de nuevas políticas públicas y legislaciones que definan lo que socialmente deja de estar permitido y se transforma sea en falta, sea en delito; es el caso, por ejemplo, de la violencia intrafamiliar.

Volvamos a la violencia urbana, las políticas de seguridad ciudadana y su rela-

*ción con la violencia de género. Nos situamos en la ciudad. Las relaciones entre las personas, entre los hombres y las mujeres — cualquiera sea su condición — se dan en un espacio físico, en un momento histórico y en una cultura y sociabilidad que son parte de esas relaciones. Las ciudades son, por tanto, espacios y expresiones de sociabilidad y cultura; la arquitectura y el urbanismo pueden condicionarlas en alguna medida, mayor o menor, pero sin personas no hay ciudades. Por ejemplo, el campamento minero de Sewell, declarado monumento de la humanidad, en algún momento fue una pequeña ciudad que cobijaba a los mineros de El Teniente y a sus familias; hoy es un museo, no es una ciudad, pese a que la arquitectura y su diseño urbanístico no han tenido, en general, modificaciones. Otro ejemplo: los campamentos salitreros hoy son ruinas, salvo algunos que son museos.*

*La ciudad es un espacio en que vive y convive la gente; es donde las personas y las familias cohabitan en viviendas separadas en un espacio común; es el espacio que relaciona lo privado e íntimo con lo público; lo privado que se da preferentemente en la vivienda y en el hogar, y lo público en el espacio común: los lugares de trabajo, diversión, reclusión, por señalar algunos. La ciudad es el espacio que, de alguna manera, permite relacionarnos entre ciudadanos y ciudadanas: habitantes de la ciudad. Como espacio social, la ciudad está profundamente transversalizada por el género; tanto en lo público como en lo privado reproduce formas de dominio o, todo lo contrario, permite desenvolverse con autonomía y reconocer la diversidad.*

*Si nos situamos en el ámbito de la seguridad de las mujeres, vemos que hay espacios más inseguros que otros para las mujeres. Y el espacio más inseguro de la ciudad para las mujeres no es el público, como se tiende a creer, sino, por el contrario, el espacio privado. Las mujeres son criminalizadas dentro de sus casas; en las calles, por el contrario, pueden estar mucho más tranquilas que dentro de la casa — o tan tranquilas como los hombres —. Entonces, cuando se afirma que la ciudad es lugar peligroso para las mujeres, es necesario precisar que mucho más peligroso que los espacios comunes de la ciudad son los propios hogares. En general, esa situación no es visible para nosotros, porque reiteradamente se señala, especialmente a través de los medios de comunicación y de la difusión de los resultados de las encuestas de opinión — que en general hacen y encargan esos mismos medios —, que el espacio público es el más peligroso y que las personas deben proteger sus hogares impidiendo que los violentos entren a ellos. Esta reiteración de que la violencia está fuera del hogar oculta lo que sucede al interior de él y protege a los violentadores, especialmente a los que agraden en las propias viviendas a mujeres, niños y niñas, ancianos y ancianas y personas con discapacidad.*

*Desgraciadamente, una ciudad que no controla y castiga la violencia contra las mujeres es una ciudad que la estimula y cuyas autoridades y habitantes se hacen cómplices de ella. Es necesario recordar al respecto que parte importante de los aprendizajes sobre ser hombre y ser mujer que han dominado nuestra cultura señalan que los hombres son de la calle, el trabajo y lo público, y las mujeres del hogar, la crianza y lo privado. Pero cuando decimos eso, señalamos también que pese a ser los hombres «de la calle», dominan en el hogar; y se engaña a las mujeres haciéndoles creer que el hogar es un lugar seguro y la calle es el peligro.*

*Hoy día, en el caso de Chile, hemos sido testigos de cómo se ha puesto límite a la violencia contra las mujeres en el hogar y en las relaciones familiares, y en alguna medida hemos sido actores y actoras de ese avance. Ello porque el año 1994 entró*

en vigencia la primera Ley de Violencia Intrafamiliar (19.325), que fue el primer reconocimiento público de que la violencia intrafamiliar era una violación al derecho de las mujeres, y un deber del Estado intervenir y asegurar protección a las personas afectadas. Desde ese momento, la violencia intrafamiliar dejó de ser un problema privado y se consideró un ilícito, merecedor de reproche social y jurídico; un ilícito que no se limitaba a las relaciones matrimoniales. Pero esa ley, pese a que permitió la denuncia creciente de tales actos de violencia en el hogar, no fue suficiente para dar protección a las víctimas, ni asignó recursos públicos para su cumplimiento. Esta primera ley fue deficiente en su aplicación y permitió la impunidad. Las demandas que se hicieron desde la sociedad civil por las insuficiencias de esta ley, y la decisión de algunas parlamentarias, parlamentarios y autoridades del gobierno, llevaron a su modificación y a una nueva ley, que entró en vigencia a fines de 2005 (Ley 20.060). Esta ley es un avance importante, porque el Estado asume el deber de adoptar medidas para garantizar la vida, integridad personal y seguridad de los miembros de la familia y prestar asistencia a las víctimas. Y tipifica como delito el maltrato habitual, esto es, el ejercicio sistemático de la violencia física o psíquica, que desde ese momento pasa a ser sancionada con cárcel. El maltrato habitual ahora en Chile es delito, el Estado está obligado a proteger a las personas como un bien público en su seguridad. Pero para que se imponga el castigo a los que violenten, se requiere de una acción acorde a las instituciones que tienen a su cargo la administración de la justicia: especialmente los Tribunales de Familia, el Ministerio Público, los Tribunales de Garantía y Carabineros. Estas instancias y quienes las administran deberán señalar cuándo hay delitos y delincuentes contra las mujeres en el hogar. Este proceso indica un avance democrático que se da en el ámbito de la ciudad; en cierta medida, se crea la ciudad, la cultura y sociabilidad de sus habitantes.

La ciudad, por tanto, es más que las construcciones, que la arquitectura; es cómo se asegura un avance democrático en el espacio de lo público ciudadano, como bien lo planteaba Claudia Laub.

Quiero terminar con la misma entrada que hace Claudia. Me parece fantástico que ocupe el texto de Virginia Woolf. Claudia se pregunta: ¿qué necesitamos las mujeres para sentirnos seguras? Virginia Woolf le responde —desde lo suyo— que para escribir novelas una mujer debe tener dinero y un cuarto propio. Nosotros le responderíamos que para que una mujer se sienta segura, requiere de recursos que la empoderen, y de un espacio público y una ciudad segura que se lo permitan. Una política de seguridad ciudadana debe permitir el empoderamiento de las mujeres y una ciudad que, tanto en los espacios públicos como privados, sea amigable para hombres y mujeres.

## Inseguridad y temor en la ciudad

---

## Entre el temor difuso y la realidad de la victimización femenina en América Latina

---

Lucía Dammert

Directora Programa de Seguridad y Ciudadanía,  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso-Chile

La sensación de inseguridad es uno de los principales temas que enfrentan las agendas ciudadanas en América Latina. Ocurre, sin embargo, que en la mayoría de los casos las propuestas no surgen como respuesta política a la demanda espontánea de una ciudadanía preocupada por el tema del delito, sino que se convierten en construcciones que configuran la arena política en que se debaten la oposición y el gobierno. Así, lamentablemente, la sensación de inseguridad es muchas veces «utilizada» en el enfrentamiento político, lo cual limita su importancia en el debate académico o de política pública. De hecho, la postura general de los expertos en materia de seguridad en el pasado fue no incluir el *temor* como factor de las políticas públicas respectivas, por su volatilidad y manejo político. Tal situación se ha revertido en la última década, cuando se ha evidenciado que ese fenómeno, incluso más que la criminalidad, es uno de los que afectan de forma más directa a la población.

En general, esta percepción se vincula con incrementos sustanciales de la criminalidad —especialmente la urbana— en la región. Pero ambos fenómenos no siguen el mismo derrotero. Así, por ejemplo, en ciudades como Santiago de Chile se ha observado una disminución de la victimización entre los años 2005 y 2006, especialmente en los delitos contra las personas; y, sin embargo, la sensación de inseguridad ha aumentado. ¿Cuáles son los elementos que constituyen este temor siempre presente? ¿Quiénes experimentan mayor temor? ¿Qué se puede hacer para revertir este proceso? Tales son algunas de las interrogantes cuya respuesta está aún pendiente.

Esta reflexión en torno a los resultados que arrojan las encuestas de victimización, así como las estadísticas oficiales sobre el delito, es central, ya que sus datos determinan el escenario sobre el cual se conciben las políticas públicas y programas de prevención y control de la criminalidad. En términos generales, debemos recordar que las estadísticas oficiales dan cuenta de los hechos conocidos y reportados al sistema, entre los cuales algunos son informados con gran frecuencia y otros, tales como las agresiones sexuales, son poco denunciados y aún menos conocidos. En el caso de las



encuestas de victimización ocurre algo similar, ya que, en primer lugar, no consultan sobre todos los delitos y seleccionan aquellos considerados más importantes según definiciones políticas (que pueden ser coyunturales). Adicionalmente, porque hay infracciones penales que no son consideradas tales por el encuestado o, tratándose de agresiones o violencias, se entiende que son aceptables o tolerables por razones diversas.

En este marco, la literatura internacional concluye que el género es uno de los principales predictores del temor. Las mujeres sienten un temor mayor que los hombres, pero serían víctimas en menor porcentaje, lo que ha llevado a desestimar su percepción. Sin embargo, para evaluar la pertinencia o legitimidad del temor de las mujeres frente al delito no es posible apoyarse en estas encuestas —o cifras oficiales—, ya que incluso en aquellas en que los datos se encuentren desagregados por sexo, la variable género se mantiene como una más entre otras, sin estar asociada a los particulares problemas de seguridad a que se enfrentan las mujeres. Los cuestionarios son estandarizados, las posibilidades de respuesta limitadas y están construidas con una perspectiva patriarcal, no de género, por lo que los resultados carecen de un análisis contextual.

Como se señaló anteriormente, no todos los actos que generan inseguridad en las mujeres corresponden específicamente a un tipo penal, pero tienen su significación en las relaciones de poder propias de la cultura patriarcal, y están especialmente vinculados con el rol sexual asignado a la mujer. El concepto de género nos permite enunciar y concebir con claridad una realidad tan antigua como enquistada en el imaginario de la vida social, al punto de que se ha transformado en un implícito. Es en este contexto que se puede comprender el temor de las mujeres, un contexto en que las relaciones entre hombres y mujeres están sujetas a reglas que determinan la posición social de ambos. Así, la vida social ha mantenido en las sombras lo «femenino», ignorándolo, marginalizándolo, relegándolo a la esfera privada, la del hogar, la de la reproducción, situación que da cuenta de relaciones asimétricas entre los géneros y de una situación de subordinación y dependencia de las mujeres.

Entonces, tras el temor al delito hay elementos que deben ser considerados, aunque tienden aún a ser invisibilizados. La vulnerabilidad frente a las agresiones sexuales, ante las cuales la probabilidad de las mujeres de ser víctimas es por lo menos diez veces mayor que la de los hombres, así como la vulnerabilidad frente a sus parejas, son dos elementos que deben ser tomados en cuenta a la hora de definir la percepción del riesgo de ser víctima de una agresión. Se trata de una percepción que en gran medida tiene su origen en el estatus de subordinación histórica que han conocido las mujeres y las relaciones desiguales entre ambos sexos. Es clave reconocer que el temor de las mujeres no aparece en forma espontánea, sino que es parte de un proceso aprendido y socializado. En esto, la familia, las Iglesias y la escuela juegan un rol vital y, a pesar de los cambios experimentados en estas tres instituciones, no se evidencia que hayan modificado su perspectiva de interpretación del rol de la mujer en la sociedad.

En América Latina no se ha desarrollado una línea permanente de es-

tudios específicos sobre esta temática en las diversas instancias abocadas a la investigación, aunque sí se dispone de relevantes aportes del movimiento feminista latinoamericano. Sin embargo, se reconoce la necesidad de avanzar hacia una caracterización e interpretación del fenómeno de la sensación de inseguridad en general, y en especial entre las mujeres. Uno de los hechos más relevantes encontrados en el análisis descriptivo de la información disponible es que los niveles de victimización femenina serían similares a la masculina en ciertos tipos delictivos que no incluyen el uso de la violencia, como el hurto; incluso en algunos contextos, aquellos delitos como robo con violencia evidencian un porcentaje importante de victimización femenina. Desde esta perspectiva podría vislumbrarse un nuevo horizonte de interpretación del temor femenino, que no solamente involucra elementos culturales e históricos, sino también una magnitud de victimización «oficial» relevante y preocupante (Dammert y Lunecke 2002). Más aún, si se incluyen aquellos delitos que no son considerados en este tipo de estudios y que aquejan a las mujeres de manera más importante, como el maltrato y la violencia doméstica, los niveles de victimización femenina se incrementan considerablemente.<sup>1</sup>

El objetivo de este artículo es sistematizar la situación de la victimización y el temor de las mujeres en diversas ciudades latinoamericanas, así como incidir en el debate teórico sobre los alcances y desafíos del análisis del temor femenino en América Latina. Para ello se incluye un acápite de información empírica donde se presenta el estado de situación en diversos contextos, para posteriormente compararlos con la situación evidenciada en las principales ciudades de América Latina. Se concluye con desafíos en la interpretación del fenómeno, así como en la necesidad de definir e implementar políticas que enfrenten esta realidad.

## 1 DEBATE CONCEPTUAL: ¿TEMOR IRRACIONAL?

Los estudios sobre el temor son relativamente nuevos y se desarrollan por lo general en el contexto europeo y norteamericano, donde se evidencia una mayor tradición en la realización de encuestas urbanas de victimización. Lamentablemente, en América Latina estos análisis son aún más recientes y en general exploratorios, debido a la carencia de información longitudinal. En muchos centros urbanos se carece de información rigurosa que permita analizar las diversas aristas de un problema tan complejo como la sensación de inseguridad de la población. Sin embargo, algunos documentos publicados en los últimos años inician una tradición de análisis en el tema. Así, por ejemplo, los textos de Rotker (2002), Caldeira (2000), Dammert y

<sup>1</sup> Cabe destacar que gracias al desarrollo de la criminología feminista en Estados Unidos (véase Britton 2000), se generó un cambio importante en la Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana (Chile) aplicada en 2003 y 2005 (INE 2004 y 2005), que incluyó preguntas sobre violación, a la vez que se rediseñó la forma como se enfrentaba metodológicamente la victimización en el hogar. Luego del rediseño, los estimados generales de victimización personal subieron en 44 por ciento y los de victimización por violación y abuso sexual en 157 por ciento. Adicionalmente, el nuevo instrumento generó un incremento de 72 por ciento de las mujeres que reportaron haber sido víctimas de sus parejas, y de 155 por ciento de la victimización por parte de otros parientes.

Malone (2002), Sozzo (2000), Dammert y Lunecke (2002), son solo muestra de una literatura que estudia la sensación de inseguridad desde perspectivas analíticas diversas pero complementarias.

El análisis de la percepción de inseguridad y género se ha desarrollado incluso con menor detalle, por lo que se tomarán principalmente referencias de la literatura internacional para definir un marco conceptual, así como las principales señales de la evidencia empírica sobre esta relación. En América Latina la literatura feminista ha hecho importantes contribuciones a la visibilización y reconocimiento del fenómeno de la violencia intrafamiliar como tema de política pública; al mismo tiempo, ha puesto en evidencia las enormes trabas que enfrentan las mujeres para desarrollarse en la sociedad, en especial en lo referente a su ingreso al mercado laboral y a las condiciones de trabajo en que lo hacen. El tema de la sensación de inseguridad de las mujeres, por tanto, ha estado especialmente vinculado con la alta presencia de violencia en la esfera privada —el hogar— y la condición de subordinación en que ellas viven al interior de la cultura patriarcal, lo que influye sobre la forma como las mujeres se relacionan con el espacio (en especial el público) y el tiempo.

En general, se puede afirmar que casi toda la literatura internacional da cuenta de mayores niveles de temor en las mujeres que en los hombres (Davies, Francis y Jupp 2003; Ferraro 1995; Hollway y Jefferson 1997). Este hallazgo, que en algunos casos muestra que el nivel de temor en las mujeres prácticamente duplica el de los hombres, ha sido explorado solo relativamente y no se le ha dado la importancia debida (Liska, Lawrence y Sanchirico 1982; Snedker 2003; Pain 1991). Tal situación parcialmente se explica por la metodología utilizada, que tiende a obviar la esfera privada y privilegia aquellos actos que suceden en el espacio público. Se podría afirmar, sin embargo, que está establecido que los hombres presentan mayores niveles de victimización, mientras que son las mujeres las que mayor temor muestran. Esto ha llevado a algunos autores a plantear el concepto de «temor irracional» de las mujeres (Madriz 1997; Stanko 1990; Pain 1991; Koskela y Pain 2000), ya que no se vincula con el riesgo o la probabilidad de ser víctimas de un delito.

Con relación a esta situación, se presentan dos paradigmas explicativos claramente diferenciados. Por un lado, el paradigma racionalista, que explica esta situación por la mayor vulnerabilidad y sensación de desamparo de las mujeres cuando se enfrentan a situaciones violentas. Aún no hay acuerdo en la literatura sobre la influencia de estos factores; de hecho, algunos estudios cualitativos muestran que las características físicas masculinas sirven como elemento explicativo para considerar que se pueden defender de un posible ataque (Tulloch 2000). En este sentido, estudios realizados con diversas variables de vulnerabilidad (edad, peso, talla, condición física y socioeconómica), no encuentran resultados definitivos que tiendan a confirmar esa hipótesis. Así, la explicación de la vulnerabilidad femenina sería un argumento circular, ya que sus características podrían ser consideradas tanto una consecuencia como una causa de los sentimientos de inseguridad.

Adicionalmente, al interior de este paradigma se encuentra una segun-

da interpretación, que pone especial énfasis en el temor a la violación que presentan las mujeres como una sombra que invade los otros temores a ser agredidas. Pero no solo la violación es un riesgo presente para las mujeres, sino también lo son otros actos de agresión sexual menos notorios o gravesos. Están, por ejemplo, aquellos que caben dentro de la categoría de «abusos sexuales» (en la normativa chilena, algunos de ellos ni siquiera requieren que haya contacto físico entre el agresor y la víctima); y otros, como el acoso sexual en el ámbito laboral, que en algunos contextos es casi cotidiano, sobre el cual se ha legislado a partir de 2005 (Ley 20.005 que Tipifica y Sanciona el Acoso Sexual, e introduce modificaciones al Código del Trabajo).

En relación con este último punto, podría argumentarse que la constante presencia de actitudes masculinas de enfrentamiento establece un código cultural de comportamiento de género en una determinada sociedad. Así, el temor de las mujeres se debe tomar en cuenta en el contexto de una construcción cultural, histórica y sociopolítica específica que permita interpretar el umbral de aceptación, resignación o tolerancia de ciertas actitudes sociales frente a la relación entre hombres y mujeres. En este marco deben entenderse las precauciones que toman las mujeres respecto del espacio público, considerado como una expresión espacial del patriarcado, donde se espera que la mujer ocupe lugares determinados especialmente vinculados con el hogar, mientras que los hombres son los que resuelven en el ámbito de lo público.

En segundo lugar, el paradigma simbólico no pone énfasis en la relación entre victimización y temor, ya que se considera que son fenómenos diversos con limitada relación. Así, para interpretar los mayores niveles de temor de las mujeres, el estudio de Hollander (2001) sugiere que son consecuencia de las definiciones tradicionales de género, donde culturalmente se espera que las mujeres sean vulnerables y los hombres no tengan temor, o incluso sean agresivos. Desde esta perspectiva, son justamente los códigos culturales los que podrían explicar la mayor participación de los hombres en los crímenes y su mayor victimización, así como el mayor temor de las mujeres (Tulloch 2000). De esta manera, a través de los procesos mismos de socialización se transmiten el temor y la sensación de inseguridad que experimentan las mujeres. Sin duda la familia, las Iglesias y la escuela son espacios donde se aprenden roles y formas de comportamiento, así como se reconocen los niveles de agresión y violencia presentes en muchas de las relaciones que se establecen en la vida. Pero no solo estos espacios transmiten estos códigos culturales, sino también la cultura popular, los medios de comunicación masiva, las películas y los programas de noticias, donde las mujeres están subrepresentadas en los ámbitos de poder, adscritas a los roles tradicionales relacionados con la reproducción, atrapadas en el rol de objeto sexual o de víctima, y con un comportamiento vinculado con el temor y el encierro en espacios limitados.

Ambos paradigmas explicativos proponen variables que son de difícil categorización, debido a la carencia de evidencia empírica que las sustente. Por ejemplo, la vulnerabilidad puede ser asumida a través de diversos indicadores que sirven como aproximaciones a la situación de la mujer en

ciertos espacios y momentos, pero no captan la complejidad del problema. Por otro lado, la forma como las concepciones de género se traducen en sensaciones de inseguridad también constituye un desafío pendiente. Por consiguiente, los estudios empíricos no han podido responder a los marcos de análisis más complejos explicitados previamente.

Se debe insistir en que, en materia de seguridad/inseguridad ciudadana, la variable género es una componente central y específica, a pesar del lamentable olvido en la academia y la política pública. Esto es coherente con una visión centrada en «el ciudadano», que ha sido el referente universal en la construcción conceptual y política de la seguridad ciudadana. La visión androcéntrica con que se recogen las cifras oficiales y se definen las encuestas limita la comprensión del fenómeno, así como los métodos de intervención, las acciones y, finalmente, las políticas propuestas. Así, es en este contexto limitado y sesgado que se califica de «irracional» el sentimiento de inseguridad de las mujeres, suponiendo que sería desproporcionado en relación con el riesgo real y objetivo de sufrir un delito o agresión. Desde aquí se fomentan ciertos mitos y prejuicios que influyen sobre la opinión pública, sobre quienes toman las decisiones políticas e incluso sobre las mismas mujeres.

## 2 TEMOR E INSEGURIDAD

94

La conceptualización del temor no es una tarea fácil. Por el contrario, el análisis de la literatura internacional evidencia su complejidad y, sobre todo, las múltiples aristas que reviste. Dentro del temor como fenómeno más general, aquel expresado hacia el delito ha convocado mayor preocupación académica en las últimas décadas, debido a su magnitud y presencia en la mayoría de los países del mundo. Es un fenómeno global que se encuentra en Estados Unidos, Francia, España, Australia, Sudáfrica a mediados de los años ochenta, y posteriormente en todos los países de América Latina. Como se vio previamente, la masiva difusión del temor al delito no ha ido de la mano de un incremento en su análisis, sino más bien en avances en la descripción de quienes lo sienten, sin progresos significativos sobre el motivo del mismo. La carencia de análisis sociales que permitan interpretar el temor ciudadano ha generado respuestas de política pública que no reconocen la profundidad del cambio cultural que implica la cotidianidad del mundo del temor. Por el contrario, se tiende a buscar mecanismos para limitarlo, partiendo entonces de la afirmación de que el temor sería una característica que puede ser eliminada del ciudadano.

Esta forma como se aborda el tema del temor y la inseguridad ha aumentado su desconocimiento y, en muchos sentidos, ha limitado la posibilidad de entender sus raíces socioculturales. Si bien actualmente en algunos ámbitos del saber parece que se tiende hacia la hiperespecialización temática y técnica, el estudio del temor no puede basarse en la pureza disciplinaria, que aportaría poco sentido para la comprensión de este fenómeno social complejo.

Sin duda, se debe partir de la consideración del temor como construcción

social siempre presente en los individuos, aunque en las últimas décadas, con la globalización y los procesos modernizadores que trae aparejados, se ha magnificado, produciéndose lo que Giddens (1991) llama pérdida de la «seguridad ontológica» que tenían los individuos respecto de su vida cotidiana. En este sentido, el temor aparece de modo específico para caracterizar la sociedad del riesgo (Beck 1998), pero incluyendo una profunda raigambre histórica y cultural. Al respecto, diversos autores ponen énfasis en que los miedos son factores clave de los nuevos modos de habitar y de comunicar, así como son expresión de una angustia cultural cuyas raíces se relacionan con la pérdida de arraigo colectivo, especialmente vinculada con la vida en la ciudad. Por tanto, el temor es un fenómeno con aristas que sobrepasan la mera percepción o proceso cognitivo del individuo, incorporando elementos sociopolíticos y culturales.

En este contexto, la figura del delincuente no es sino la objetivación de un otro identificable. Sin embargo, esta objetivación obedece a una angustia más profunda, vinculada con rasgos culturales de la vida actual que tienden a intensificar los estigmas sociales. Desde esta perspectiva, se reconocen dos momentos de un mismo movimiento: el surgimiento de la angustia cultural y su objetivación como temor al otro. En palabras de Reguillo (2003: 189), «el miedo es siempre una experiencia individualmente experimentada, socialmente construida y culturalmente compartida». De esta forma, se construyen prácticas estandarizadas para responder al temor, es decir, se hace de él una institución que tiene normas de acción, pasos que se deben seguir y objetos relativamente identificados a los cuales combatir. En síntesis, se entiende el temor como el sentimiento experimentado concreta e individualmente, que se dirige al otro como objeto y cuya génesis se puede encontrar, de modo más profundo, en una angustia sociocultural.<sup>2</sup>

Ahora bien, si el otro es alguien a quien es preciso combatir, dado que se considera que implica amenaza, aparece la interrogante sobre qué es lo que este otro estaría amenazando, aquello por lo que se hace peligroso. La brecha entre los hechos delictivos y la excesiva preocupación que generan puede ser expresión de un fenómeno mucho más profundo, que dice relación con inseguridades básicas, es decir, aquellas provocadas por el debilitamiento del vínculo social, del sentimiento de comunidad y, finalmente, de la noción de orden. En este caso, como indica el Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1998), el miedo a la delincuencia sería una metáfora de nuestra indefensión social, producto de la pérdida de vínculos sociales y comunitarios significativos; y la percepción de amenaza sería la disposición de este otro objetivado en la figura del delincuente que, como tal, revela la indefensión social de la sociedad actual. En otras palabras, en la medida en que existe un debilitamiento de la noción de orden, los lugares comunes desaparecen y en ellos se articula un otro amenazante.

<sup>2</sup> Si bien la definición dada tiene un carácter teórico general, es necesario considerar que el significado del temor dependerá del sexo, del contexto (hogar, barrio, comuna), de la emoción implicada (sea temor con rabia, tristeza, etc.) y del discurso del temor (por ejemplo, el discurso que dice que el problema de la existencia de delitos está empeorando en el barrio, etc.) (Hollway y Jefferson 2000).



En la actualidad se vive en una sociedad caracterizada por el riesgo; nada parece estar en su lugar y todo está en permanente riesgo de fallar y extender sus daños a una gran cantidad de población, sin importar sus características. El punto esencial es que el riesgo se configura como condición propia de las sociedades modernas constituidas desde la inseguridad y, por tanto, contribuye en la instalación del temor, ya que —como dijimos— este último no es una categoría psicológica abstracta, sino que toma contexto y sentido en el marco de la sociedad del riesgo.

En el caso específico del temor femenino, las limitaciones para el análisis han sido aún más profundas, ya que las fronteras entre los diferentes elementos que impactan sobre el mismo son difusas. Así, por ejemplo, el rol de los medios de comunicación, los roles sociales, la victimización, la precariedad laboral, entre otros, son considerados elementos concomitantes en el mismo fenómeno. Metodológicamente, la operacionalización del concepto del temor se ha realizado en general mediante la utilización de encuestas de victimización, donde se incluye una batería de preguntas vinculadas con esta percepción. Pero algunos consideran que el temor está mal definido (Pain 2000: 256), ya que, en general, se indaga sobre él de forma individualista e hipotética. Así, por ejemplo, la pregunta utilizada para medir el temor es cuán segura se siente la persona caminando a solas en la noche en su barrio, a la cual se han sumado otras interrogantes, como qué probabilidad tiene de ser víctima de un delito o si la inseguridad en su barrio ha aumentado, entre otras.

96

Específicamente, para medir el temor que expresan las mujeres es necesario considerar que muchas de estas percepciones son de tipo «altruista», es decir, se vinculan con el riesgo en que, a su parecer, se encuentran sus hijos u otros familiares, más que el propio. Por otro lado, como ya se señaló, las encuestas de victimización no son buenas herramientas para algunos delitos más sensibles, como los delitos sexuales o la violencia intrafamiliar. Para detectarlos o medirlos adecuadamente, es necesaria una metodología específica que permita establecer un contacto directo con las víctimas sin la potencial presencia del agresor.

A continuación se presenta un breve panorama de la situación de la victimización y el temor femenino, basado en los resultados de encuestas de victimización. Si bien ellas presentan limitaciones, en la actualidad constituyen la única fuente de comparación disponible, por lo que se las considera un buen punto de inicio para la interpretación del temor femenino.

### 3 EVIDENCIA EMPÍRICA

Las encuestas de victimización son la principal fuente de información disponible para avanzar en un análisis descriptivo de la victimización y la sensación de inseguridad. En Europa y Estados Unidos existe una larga tradición de recolección de estos datos e incluso de la publicación de sus bases, lo cual ha permitido el desarrollo de un corpus de análisis relevante. Lamentablemente en América Latina la situación es diferente, ya que las mismas son de reciente utilización y en muchos casos sus resultados no son públicos.



No obstante lo anterior, en el presente artículo se ha recolectado información comparada de los principales centros urbanos del mundo. Gracias a la encuesta de victimización realizada por Naciones Unidas (UNICRI 2000), se ha podido realizar un análisis comparado de las principales ciudades europeas, así como de América del Norte, Asia y Australia. Esta encuesta tiene la virtud de compartir el cuestionario en todos los contextos donde se realiza, por lo que sus resultados son comparables. Para el caso latinoamericano se ha recurrido a algunas ciudades emblemáticas (Buenos Aires, Bogotá, Lima y Santiago) para evidenciar la magnitud de la situación.

### 3.1 Europa

El siguiente cuadro compara los datos de victimización de los principales países europeos, donde los niveles totales no superan el 20 por ciento (salvo para los hombres en Holanda). De todos los delitos analizados, aquellos que presentan mayores niveles son el hurto y robo con violencia. En términos de las diferencias de género, se encuentran variaciones nacionales importantes; por ejemplo, en Dinamarca, Rusia, Inglaterra, España, Suecia y Suiza se presenta una mayor proporción de mujeres victimizadas, mientras que en los demás países la relación se invierte.

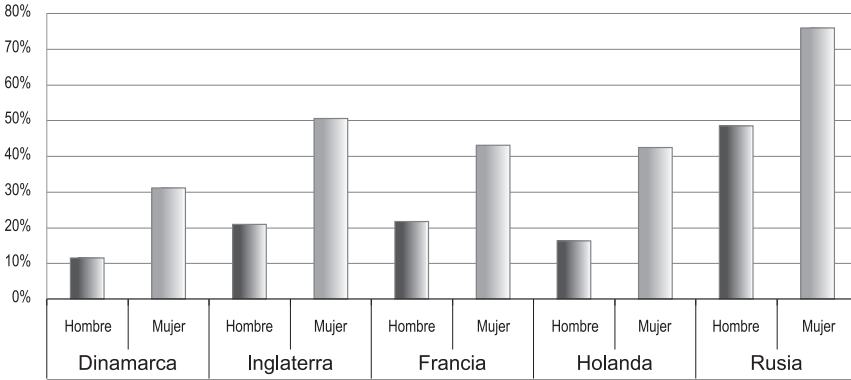
**Cuadro 1. Victimización en Europa, desagregado por sexo (en porcentajes)**

Países		Victimización total	Hurto	Robo con violencia
Dinamarca	Hombre	16,0	6,4	1,1
	Mujer	19,8	11,1	0,7
Inglaterra	Hombre	9,8	5,1	2,4
	Mujer	10,2	6,9	1,2
Francia	Hombre	11,6	6,6	2,2
	Mujer	10,8	7,9	0,8
Holanda	Hombre	21,2	7,3	2,4
	Mujer	18,8	7,9	1,6
Rusia	Hombre	18,3	11,7	7,0
	Mujer	19,4	16,6	2,7
Escocia	Hombre	8,2	5,8	1,6
	Mujer	6,9	5,4	1,1
España	Hombre	7,8	4,8	4,3
	Mujer	9,4	6,5	4,1
Suecia	Hombre	15,0	7,9	1,2
	Mujer	18,2	10,2	0,3
Suiza	Hombre	13,9	7,4	1,6
	Mujer	14,1	8,4	0,7

Fuente: United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI), 2000.

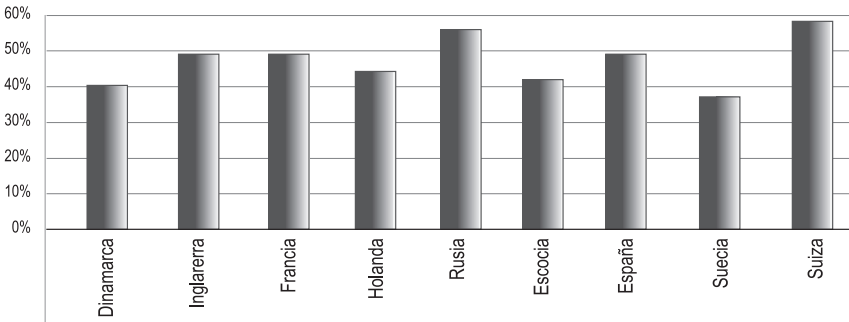
La información sobre el temor parece no tener relación con los porcentajes de victimización identificados previamente. Así, son las mujeres las que

**Gráfico 1. Porcentaje de población insegura cuando oscurece, Europa**



Fuente: United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI), 2000.

**Gráfico 2. Porcentaje de mujeres que evitan lugares por temor al delito, Europa**



Fuente: United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI), 2000.

presentan mayores niveles de temor en todos los países analizados, como se observa en el Gráfico 1, donde los porcentajes de mujeres que se sienten un poco inseguras y muy inseguras superan largamente aquellos de los hombres, con diferencias sustanciales de casi el doble en algunos países.

Este temor repercute directamente sobre las conductas cotidianas, las que se inhiben sustancialmente por el temor a ser víctima de un delito. En el Gráfico 2 se muestra que porcentajes importantes de mujeres optan por evitar ciertos lugares por ese motivo. En países como Rusia y Suiza los mismos superan el 50 por ciento de los casos, es decir 1 de cada 2 mujeres evita ciertos lugares por temor.

### 3.2 América del Norte, Asia y Australia

La muestra de países realizada por Naciones Unidas permite analizar la victimización en países tan diversos como China, Australia, Corea del Sur y Estados Unidos. Llama la atención que en ellos no se aprecian diferencias significativas en la victimización por género. En la mayor parte de los países, el delito con mayores niveles de victimización es el hurto, seguido del robo con violencia. En este caso los porcentajes son similares, con la excepción de China, donde alrededor de 25 por ciento de la población declaró haber sido víctima de por lo menos un delito.

**Cuadro 2. Victimización en países diversos, desagregada por sexo (en porcentajes)**

Países		Victimización total	Hurto	Robo con violencia
Australia	Hombre	9,5	8,2	1,2
	Mujer	9,6	7,5	1,3
Canadá	Hombre	13,0	8,2	2,7
	Mujer	10,4	7,7	1,2
China	Hombre	22,4	6,3	1,0
	Mujer	24,5	10,0	0,6
Corea del Sur	Hombre	11,0	2,7	3,4
	Mujer	12,7	4,2	0,4
EE.UU.	Hombre	11,3	7,8	2,4
	Mujer	12,0	8,8	2,5

Fuente: United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI), 2000.

Sin embargo, la misma fuente evidencia que las mujeres presentan mayores niveles de inseguridad que los hombres en todos los países analizados. De especial magnitud es la situación de las mujeres en Australia, donde casi 25 por ciento dijo sentirse muy insegura al caminar en su barrio de noche, seguida por 15 por ciento en Estados Unidos. Por otro lado, el porcentaje de mujeres que explicitaron evitar ciertos lugares por temor a ser víctimas de un delito es mayor que el de los hombres en todos los países y alcanza cifras importantes en Canadá, con 41 por ciento, y en Estados Unidos, con 50 por ciento.

### 3.3 América Latina

Una de las principales carencias en la región se vincula con la disponibilidad de encuestas de victimización que permitan analizar el tema con mayor detalle. Las encuestas nacionales son limitadas y en muchos casos sus resultados no son públicos. Es por esto que aquí optamos por presentar algunos resultados reveladores de encuestas realizadas en ciudades relevantes de América Latina, las que muestran algunas aristas de la problemática del crimen y el temor urbano.

### Buenos Aires<sup>3</sup>

En la ciudad de Buenos Aires se han realizado encuestas de victimización durante varios años consecutivos, lo que permite analizar su tendencia. En el período 2001–2003, el porcentaje de victimizados se mantuvo relativamente estable alrededor del 39 por ciento, con una leve disminución el año 2003. En este grupo se aprecia que el porcentaje de hombres victimizados (40,7 en 2003) es mayor que el de las mujeres (34,9 por ciento en 2003).

**Cuadro 3. Victimización femenina por edad, ciudad de Buenos Aires 2001–2003 (en porcentajes)**

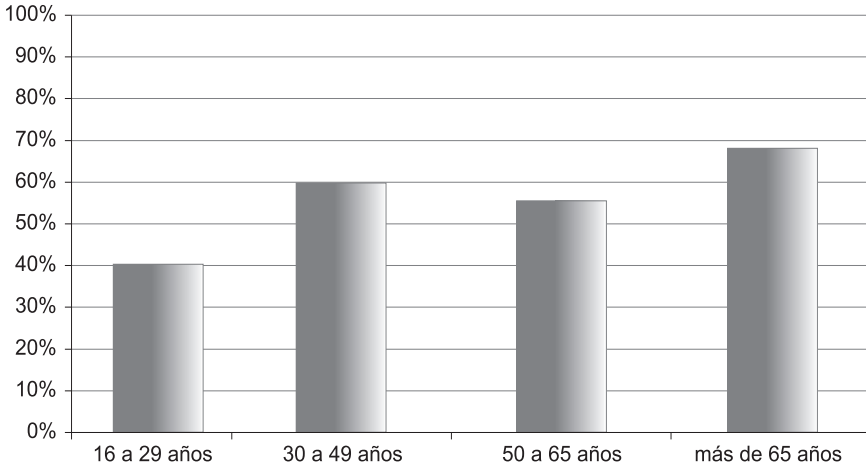
	16 a 29 años	30 a 49 años	50 a 65 años	+ 65 años
2001	41,1	38,6	34,1	25,3
2002	44,9	40,3	34,5	22,6
2003	41,6	40,7	31,1	20,6

Fuente: Ministerio de Justicia de Argentina, Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC), 2006.

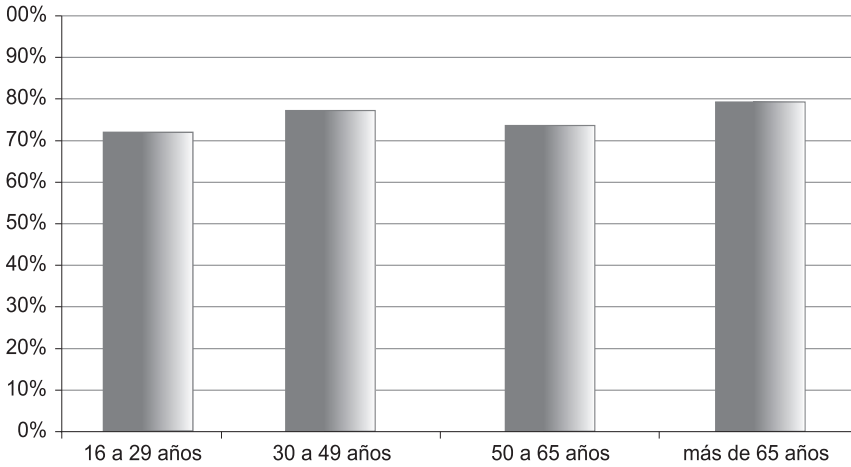
Entre las mujeres que fueron víctimas de al menos un delito en los últimos doce meses, la distribución se acrecienta entre las jóvenes, que representan más de 40 por ciento de las víctimas en todos los años analizados. De esta forma, el Cuadro 3 muestra una relación inversa entre la edad y la victimización: a mayor edad, menor victimización. Las explicaciones a este comportamiento de las cifras pueden ser variadas y complementarias: es posible que las jóvenes pasen un promedio de horas mucho mayor en las calles y, por lo tanto, estén más expuestas; también es posible que su actitud sea menos cuidadosa, que circulen por lugares más desprotegidos o a altas horas de la noche, o simplemente por ser jóvenes parezcan víctimas más fáciles para los delincuentes, y tal vez denuncien en mayor proporción que las mujeres mayores.

La victimización femenina se vincula principalmente con el hurto, donde se presentan porcentajes que casi duplican la victimización masculina. En relación con los robos con violencia, las mujeres son proporcionalmente menos victimizadas que los hombres, pero la tendencia de los últimos años muestra un crecimiento de la prevalencia de este delito entre las mujeres. Con relación al temor que experimenta la población al caminar a solas de noche por su barrio, la información de 2003 muestra que las mujeres presentan porcentajes de temor muy superiores a los de los hombres (véase gráficos 3 y 4). Tal brecha aumenta a medida que la edad es menor, es decir, las mujeres entre 16 y 29 años se sentían inseguras en más de 70 por ciento de los casos, mientras que los hombres del mismo grupo etario que se sentían inseguros llegó a 40 por ciento. Ello puede estar vinculado con la sombra de las agresiones sexuales explicitada previamente en el texto.

<sup>3</sup> Se agradece la colaboración del Dr. Mariano Ciafardini, director de la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia de la República Argentina, en la entrega de la información utilizada en este acápite.

**Gráfico 3. Porcentaje de población masculina insegura, Buenos Aires**

Fuente: Ministerio de Justicia de Argentina, Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC), 2006.

**Gráfico 4. Porcentaje de población femenina insegura, Buenos Aires**

Fuente: Ministerio de Justicia de Argentina, Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC), 2006.

### Bogotá<sup>4</sup>

Las encuestas de victimización disponibles en la ciudad de Bogotá se realizan de forma mensual, por lo que se limita la posibilidad de realizar comparaciones con las otras ciudades latinoamericanas incluidas en este análisis. Sin embargo, esta periodicidad permite análisis longitudinales de mayor detalle con relación a la victimización y el temor. De esta forma,

<sup>4</sup> Se agradece la colaboración del Sr. Jerónimo Castillo, de la Cámara de Comercio de Bogotá, en la entrega de la información utilizada en este acápite.

en las tomas de agosto 2005 y diciembre 2005 se aprecia que las mujeres fueron victimizadas por al menos un punto porcentual más (53 y 52 por ciento) que los hombres (47 y 48 por ciento). El principal delito reportado es el atraco, donde no se evidencia mayor variación entre los diversos grupos etarios, ya sea entre mujeres u hombres. Al parecer este tipo de delito impacta a la población en general con una menor intensidad para los mayores de 56 años.

El análisis del temor en una ciudad como Bogotá es aún de mayor complejidad que en otras ciudades, ya que si bien en los últimos años se ha realizado un importante número de políticas exitosas vinculadas con la prevención y el control de la criminalidad, se trata de un país que enfrenta un conflicto interno vinculado con la presencia de violencia cotidiana. Por tanto, separar la especificidad del temor (frente a la delincuencia o a la violencia en general) es una tarea de mayor envergadura que en otros contextos. No obstante, la encuesta analizada revela que en diciembre de 2005, el 47 por ciento de los hombres y el 46 por ciento de las mujeres consideraban que la inseguridad había aumentado. La volatilidad de esta situación se verifica al analizar la muestra de agosto de 2005, donde la percepción masculina de inseguridad alcanzó el 55 por ciento, mientras que la femenina, el 61 por ciento.

### Lima<sup>5</sup>

102

La encuesta realizada en la ciudad de Lima a fines del año 2005 muestra niveles de victimización similares para hombres (51 por ciento) y mujeres (49 por ciento). Sin embargo, esta semejanza se relativiza cuando se analizan los delitos por los cuales mayoritariamente son víctimas, ya que se aprecia una importante diferencia entre los hombres y las mujeres victimizados: los primeros fueron víctimas en mayor proporción de robo con fuerza, lesiones y amenazas, mientras que las mujeres lo fueron principalmente de robo sin fuerza.

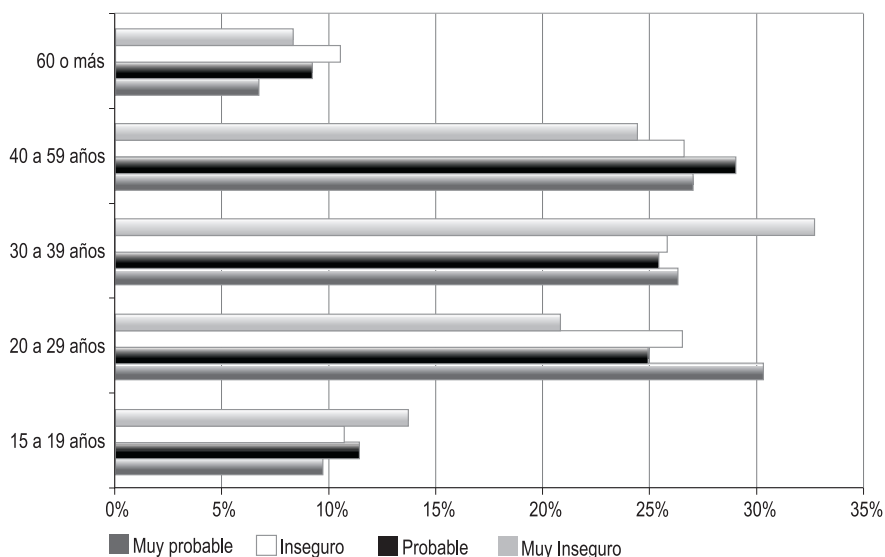
**Cuadro 4. Victimización por tipo de delito y género, Lima 2005 (en porcentajes)**

	Hombre	Mujer
Robo con fuerza	58,7	41,3
Robo sin fuerza	45,3	54,7
Amenaza	50,8	49,2
Lesiones	57,7	42,3

Fuente: Ministerio del Interior del Perú, 2006.

5 Información analizada de la Encuesta de Victimización, 2005 realizada por el Ministerio del Interior del Perú.

**Gráfico 5. Probabilidad de victimización e inseguridad femenina en Lima, 2005, por edades**



Fuente: Ministerio del Interior del Perú, 2006.

103

La encuesta realizada en Lima incluyó a población desde los 15 años de edad; por tal motivo, cuando se analizan los grupos etarios, se observa que entre los 20 y los 39 años se concentra la mayor victimización femenina. No deja de ser sorprendente que, en promedio, el 11 por ciento de la población femenina entre 15 y 19 años haya reportado haber sido víctima de los tres delitos analizados.

La variación del temor que tiene la población depende del tipo de temor consultado. De hecho, la sensación de inseguridad evaluada por la pregunta «qué tan probable es que usted sea víctima de un delito durante los próximos doce meses» es similar en hombres y mujeres (alrededor de 49 por ciento cree que es muy probable). Sin embargo, ante la pregunta «qué tan inseguro se siente caminando de noche en su barrio» se aprecia una diferencia mayor entre los hombres (43 por ciento) y las mujeres (57,1 por ciento) que manifestaron sentirse muy inseguros.

El gráfico anterior evidencia que los niveles de «inseguridad» medidos desde la probabilidad que asumen las mujeres por grupo etario, así como el temor, se distribuyen de forma homogénea; sin embargo, es interesante destacar la brecha en las mujeres entre 30 y 39 años, que presentan los mayores porcentajes de sensación de inseguridad, a pesar de percibir la probabilidad de victimización más baja que otros grupos etarios.



## Región Metropolitana de Santiago

La Encuesta Nacional de Victimización realizada en el año 2003 mostró que las mujeres presentan porcentajes de victimización similares a los de los hombres. Entre las mujeres, el mayor porcentaje de victimizadas se encuentra en el grupo etario de 30 a 49 años, con 22,4 por ciento, seguido de aquellas entre 20 y 29 años, con 20,4 por ciento. Si bien lo anterior muestra niveles generales de victimización, cuando se realiza un análisis por tipo de delito se observan diferencias entre hombres y mujeres: mientras en el delito de lesiones y robo con violencia la proporción de hombres victimizados es mayor que la de mujeres, para el delito de hurto la proporción de mujeres victimizadas es mayor que la de los hombres.

**Cuadro 5. Victimización personal, Región Metropolitana de Santiago, 2003, desagregada por sexo (en porcentajes)**

	Hombre	Mujer
Robo con violencia	53,2	46,8
Hurto	48,2	51,8
Lesiones	56,6	43,4

Fuente: Ministerio del Interior de Chile.

104

Por otro lado, cuando se analiza los niveles de temor de la población, se encuentran variaciones de acuerdo con el tipo de pregunta. Así, por ejemplo, se aprecia que tanto en 2003 como en 2005 un porcentaje mayor de hombres piensa que será víctima de un delito en los próximos doce meses. Luego, al analizar la probabilidad de ser víctima de un delito en el mismo período, se encuentran porcentajes similares en ambos años para ambos sexos. Ahora bien, consultados por la seguridad que sienten caminando de noche en su barrio, un porcentaje mayor de mujeres se siente muy insegura (28,5 frente a 15,7 por ciento de hombres en 2003).

## 4 A MODO DE CONCLUSIÓN

El incremento del temor en América Latina ha tomado importancia en los últimos años. Existe consenso respecto de que dicha situación tiene componentes de género específicos, ya que el temor de los hombres y las mujeres es claramente diferenciable. Sin embargo, los estudios sobre seguridad/inseguridad ciudadana no incluyen esta variable ni una identificable perspectiva de género, situación que debe ser enfrentada prontamente para lograr una descripción y explicación del fenómeno más acertada, y así incidir en políticas, programas e intervenciones más adecuadas. En este mismo marco se evidencia un divorcio entre los análisis y estudios académicos y la intervención de política pública, por lo que se torna clave mejorar las estrategias de investigación y las relaciones de intercambio entre la academia y el Estado; y, de esta forma, fortalecer propuestas de política que propendan

y promuevan el empoderamiento de las mujeres para el desarrollo de sus capacidades de negociación, participación y decisión.

La política relativa a la criminalidad debe avanzar en la definición de una acción dirigida a enfrentar el temor de la población, considerando específicamente aquel que enfrentan las mujeres de manera cotidiana. Como se ha podido observar en el presente artículo, la victimización femenina es más alta de lo que muchas veces se percibe. En muchos sentidos, la victimización femenina es invisibilizada y, por ende, no está presente en su real magnitud en el debate público y académico.

La realidad de las mujeres en América Latina está marcada por diversas precariedades. Este texto incluye un elemento más que debe ser considerado y analizado con mayor detalle, como es la relación entre la victimización y el temor de las mujeres. En un sentido, se torna necesario fortalecer los estudios que se realizan en la materia mediante la realización de metodologías de recolección de información que ayuden a dar luces sobre la forma en que la victimización y el temor femenino se presentan en el país. Así entendido, no se debe asumir que el temor es un rasgo natural de las mujeres en nuestra sociedad; muy por el contrario, se propone una tarea problematizadora de dicha situación.

En otras palabras, es necesario avanzar hacia un mayor conocimiento que mejore el diseño y ejecución de políticas públicas que permitan una mejor y mayor socialización de las mujeres en el espacio público; un reconocimiento de sus niveles de vulnerabilidad y victimización; y, finalmente, un mejor análisis de los elementos que conforman su percepción de inseguridad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Beck, Ulrich. 1998. *La sociedad del riesgo*. Buenos Aires: Paidós.
- Britton, Dana M. 2000. «Feminism in Criminology: Engendering the Oulaw». *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (Thousand Oaks, CA) 571 (1): 57–76.
- Caldeira, Teresa. 2000. *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in Sao Paulo*. Berkeley: University of California Press.
- Dammert, Lucía y Alejandra Lunecke. 2002. *Victimización y temor en Chile: Revisión teórico-empírica en doce comunas del país*. Serie Estudios. Santiago: Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- Dammert, Lucía y Mary Fran T. Malone. 2002. «Inseguridad y temor en Argentina: El impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen». *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires) 42 (166): 285–301.
- Dammert, Lucía y Mary Fran T. Malone. 2006. «Does It Take a Village? Policing Strategies and Fear of Crime in Latin America». *Latin American Politics & Society* 48 (4).
- Davies, Pamela; Peter Francis y Victor Jupp, eds. 2003. *Victimisation: Theory, Research and Policy*. London: Palgrave/Macmillan.

- Ferraro, Kenneth. 1995. *Fear of Crime. Interpreting Victimization Risk*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Giddens, Anthony. 1991, *Sociología*. Madrid: Alianza.
- Hollander, Jocelyn A. 2001. «Vulnerability and dangerousness: The Construction of Gender Through Conversation About Violence». *Gender & Society* 15 (1): 83–109.
- Hollway, Wendy y Tony Jefferson. 1997. «The Risk Society in an Age of Anxiety: Situating Fear of Crime». *The British Journal of Sociology* (The London School of Economics and Political Science), 48 (2): 255–266.
- Hollway, Wendy y Tony Jefferson. 2000. *Doing Qualitative Research Differently: Free Association, Narrative and the Interview Method*. London: Sage.
- INE – Instituto Nacional de Estadísticas, Chile. 2004. «Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana 2003». Santiago: Ministerio del Interior / INE. En [http://www.ine.cl/canales/sala\\_prensa/noticias/2004/abri/scd/pdf/escd2.pdf](http://www.ine.cl/canales/sala_prensa/noticias/2004/abri/scd/pdf/escd2.pdf) (visitado 13/03/2007).
- INE – Instituto Nacional de Estadísticas, Chile. 2005. «Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana 2005». Santiago: Ministerio del Interior / INE. En [http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/encuestas\\_seguridadciudadana/seguridad.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/encuestas_seguridadciudadana/seguridad.php) (visitado 13/03/2007).
- Koskela, Hille y Rachel Pain. 2000. «Revisiting fear and place: women's fear of attack and the built environment». *Geoforum* 31, <http://www.elsevier.com/locate/geforum>.
- Liska, Allen; Joseph Lawrence y Andrew Sanchirico. 1982. «Fear of crime as a social fact». *Social Forces* (University of North Carolina Press) 60 (3): 760–770.
- Lupton, Deborah y John Tulloch. 1999. «Theorizing Fear of Crime: Beyond the Rational/Irrational Opposition». *The British Journal of Sociology* (The London School of Economics and Political Science) 50 (3): 507–523.
- Madriz, Esther. 1997. *Nothing Bad Happens to Good Girls: Fear of Crime in Women's Lives*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Pain, Rachel. 1991. «Space, Sexual Violence and Social Control: Integrating Geographical and Feminist Analyses of Women's Fear of Crime». *Progress in Human Geography* 15 (4): 415–431.
- Pain, Rachel. 2000. «Place, Social Relations and the Fear of Crime: A Review». *Progress in Human Geography* 24 (3): 365–387.
- PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 1998. *Desarrollo Humano en Chile 1998. Las paradojas de la modernización*. Santiago: PNUD.
- Reguillo-Cruz, Rossana. 2003. «¿Guerreros o ciudadanos? Violencia(s). Una cartografía de las interacciones urbanas». En Mabel Moraña, ed. *Espacio urbano, comunicación y violencia en América Latina*. Pittsburg, PA: Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana / University of Pittsburg.
- Rotker, Susana. 2002. *Citizens of Fear: Urban Violence in Latin America*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Snedker, Karen. 2003. «Explaining the Gender Gap in Fear of Crime: Differential vulnerability and the risk assessment model». Documento presentado en el Encuentro Anual de American Sociological Association (Washington, D.C.), 17 de agosto de 2003.
- Sozzo, Máximo, comp. 2000. *Seguridad urbana. Nuevos problemas, nuevas perspectivas*. Santa Fe, Argentina: Universidad Nacional del Litoral.

- Stanko, Elizabeth. 1990. *Everyday violence*. London: Pandora.
- Tulloch, Martin. 2000. «The Meaning of Age Differences in the Fear of Crime, Combing Quantitative and Qualitative Approaches». *British Journal of Criminology* 40: 451–467.
- UNICRI – United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute. 2000. *International Crime Victims Survey*. En <http://www.unicri.it/wwd/analysis/icvs/data.php> y <http://www.unicri.it/wwd/analysis/icvs/statistics.php>.
- Walby, Sylvia y Andrew Myhill. 2001. «New Survey Methodologies in Researching Violence against Women». *British Journal of Criminology* 41 (3): 502–522.
- Walkate, Sandra. 2001. «Fearful Communities?» *Urban Studies* 38 (5–6): 929–939.

## Comentarios

---

Ivonne Fernández  
Centro de Desarrollo de la Mujer, Domos, Chile

108

*La lectura del texto de Lucía me despertó algunas inquietudes que quisiera comentar aquí, especialmente algunas interrogantes en relación con el temor a ser víctimas de delitos, y por qué tiene mayor presencia e influencia en las mujeres que en los hombres. Para ello voy a recurrir a los marcos comprensivos o explicativos que permiten entender —de mejor manera, a mi parecer— por qué las mujeres tenemos más temor que los hombres, a pesar de que en la calle no vivimos los mismos delitos que ellos.*

*El enfoque de género, que asume la existencia de una desigualdad culturalmente construida entre hombres y mujeres y que ubica a estas últimas en posiciones de subordinación e inferioridad, permite comprender la violencia contra las mujeres y las diversas victimizaciones que ellas experimentan a lo largo de la vida. Este marco relacional entre los géneros produce una socialización que, en el caso de las mujeres, se podría denominar «socialización victimizante». Las mujeres no hemos sido socializadas de la misma manera que los hombres, no ocupamos los espacios públicos y privados de la misma manera, no nos relacionamos con el mundo y con los otros de la misma manera, situación que determina en gran medida cómo nos relacionamos con las experiencias de victimización y sus impactos en la vida cotidiana. Las mujeres —en términos generales— hemos sido socializadas en el aprendizaje de la pasividad, de la impotencia, de la resignación; aprendizajes que determinan en mayor medida cómo nos relacionamos con el temor, cómo enfrentamos el delito y cómo experimentamos el espacio público, espacio que históricamente otorga mayores recursos de poder a los hombres.*

*En su exposición, Lucía da cuenta de algunas de las razones que permiten entender por qué las mujeres experimentan mayor temor en las calles y a ser víctimas de delito. Sin embargo, existen otros elementos que es importante tener en cuenta. Por ejemplo, el impacto vicario de los delitos que experimentan las mujeres. Las mujeres no solo sufrimos las consecuencias de la victimización directa, sino que también nos impactan las victimizaciones que viven otras mujeres. El temor se aprende y se reproduce. La palabra contagio es muy interesante para entender el miedo de las mujeres y sus diferencias con el miedo masculino. La victimización de otras tiene la capacidad de traumatizarnos vicariamente, y hay múltiples estudios*

que muestran esta relación. En este punto no se puede dejar de mencionar lo que Lucía señala como la «sombra» del abuso sexual, la violación, la agresión física. ¿Cuál es uno de los mayores temores que las mujeres experimentamos al estar en un espacio público, por ejemplo en un medio de transporte colectivo? El temor asociado a la violación de nuestro espacio íntimo, que es el espacio del cuerpo. Esta situación modela la relación con los demás, influye en la movilidad/inmovilidad y apropiación que en y del espacio público realizamos las mujeres, y define cómo reaccionamos ante el otro y el poder que le asignamos.

En el mismo sentido, existiría una cierta victimización heredada y, por lo tanto, también un cierto temor heredado. En el ámbito de las teorías del apego y del vínculo madre-hijo durante el embarazo, se ha observado que cuando las mujeres están viviendo momentos de tensión, aumenta su reactividad emocional y hormonal, cuestión que va a imprimir una determinada experiencia sensorial en los fetos, que puede activarse en el niño como huella emocional luego de nacer. El temor, considerando este ejemplo, no solo se aprende siendo testigo directo, sino que puede delimitarse incluso antes de nacer.

Otro elemento que me parece importante mencionar a la hora de reflexionar sobre el temor de las mujeres es el lugar de la impunidad institucional y social. La ausencia de respuestas efectivas frente a las múltiples violencias que viven las mujeres genera condiciones para cronificar el temor, instalar una sensación de desesperanza y resignación que impacta a las mujeres como colectivo. Y es aquí donde se produce algo interesante: las mujeres se encierran en los espacios privados, espacios en los cuales experimentan los más altos índices de victimización. Es fundamental no perder de vista esta relación: temor en lo público, repliegue y encierro en el espacio privado, lugar donde las mujeres viven diversas experiencias de violencia.

La corporación Domos está realizando un trabajo de capacitación de monitoras en las comunas de El Bosque, La Pintana y Lo Espejo, de Santiago. Se trabajó con distintas mujeres abordando la violencia de género y ellas mismas hicieron encuestas en sus propias localidades para conocer cuánta violencia había y cuánto sabían de violencia las mujeres entrevistadas. Los porcentajes de violencia declarados por las mujeres entrevistadas son muy altos. En las tres comunas señalan haber vivido algún tipo de violencia —estamos hablando de violencia de género—, con 78 por ciento en la comuna de Lo Espejo, 82 por ciento en La Pintana y 92 por ciento en El Bosque. Respecto de la violencia doméstica, los resultados muestran que 70 por ciento de las mujeres encuestadas la declaró en La Pintana, 89 por ciento en la comuna de El Bosque y 91 por ciento en Lo Espejo.

Estos datos me parecen ilustrativos a la hora de pensar en la seguridad de las mujeres, pues muestran la necesidad de instalar una comprensión global e integrada de la violencia contra las mujeres, es decir, las múltiples violencias contra ellas que siguen dándose. No podemos seguir pensando que las violencias contra las mujeres están desvinculadas y que responden a lógicas distintas. La violencia contra la mujer forma parte de un continuo que empieza en la casa, en las relaciones íntimas, y que termina en la calle; que impacta el cuerpo de las mujeres y afecta su calidad de vida. La violencia produce impactos puntuales y acumulativos, situación que nos permitiría entender cómo se instala el temor y cómo se despliega a lo largo del ciclo vital. Esto es fundamental para comprender la experiencia subjetiva de las mujeres.

Ahora, quisiera referirme a la condición de «irracional» que pudiera tener el

temor de las mujeres. La palabra «irracional» de alguna manera activa significados tales como sin sentido, inadecuado, incoherente, desproporcionado. Respecto de ello quisiera señalar algunas cosas.

En primer lugar, existe consenso en las limitaciones que tienen las encuestas a la hora de interrogar el temor de las mujeres y conocerlo en toda su expresividad y causalidad. Ello podría mostrar un cierto desfase entre las cifras de delitos y el temor de las mujeres.

Por otra parte, siendo el espacio privado el lugar donde las mujeres mayormente presentan experiencias de victimización, tanto en la relación de pareja como en las relaciones familiares en general, sostengo — como una hipótesis, quizá — que el temor de las mujeres se produce en el espacio familiar; sin embargo, al darse en contextos íntimos, es un temor que necesariamente debe ser negado e innombrado. Es decir, la posibilidad de resistir y sobrevivir en espacios de victimización sostenida está dada por mecanismos psicológicos disociativos y anestésicos. Las mujeres no se conectan con la vivencia de violencia y el temor que les produce, desplazando el temor hacia un «otro» desconocido y hacia un «espacio» que hace posible y permite la conexión. Me pregunto: ¿cuánto del temor al «afuera» es temor desplazado?

Un tercer elemento está relacionado con la interacción entre delito y múltiples variables. Me parece riesgoso calificar de irracional el temor de las mujeres. Esto podría deberse a pensar que «una unidad de delito es igual a una unidad de temor»; asumirlo con una causalidad lineal de uno es a uno. El delito interactúa con variables personales, familiares, subjetivas, históricas, contextuales, y ello es altamente complejo. Creo que no es pertinente ver la relación entre temor y delito como los únicos parámetros de producción del problema. Es necesario comprender que las mujeres no son un grupo homogéneo que vive y experimenta el temor de la misma manera. Por lo mismo, se debe acudir a enfoques que rescaten las diversidades y singularidades.

Además, cuando se observa una brecha entre delito y temor, es importante — para entender — que se visibilice de qué delito hablamos, dónde ocurre, cómo ocurre, quién lo ejecuta, quién lo padece; ir haciendo especificaciones que nos permitan caracterizarlo, porque se corre el riesgo de quedarnos con la idea general de que las mujeres son menos victimizadas, pero experimentan mayor temor.

Es necesario avanzar en la investigación cualitativa y cuantitativa, así como leer y escuchar la demanda de seguridad en relación con violencia doméstica e intrafamiliar. Las cifras de denuncia dan cuenta de la importancia que tiene este delito en la vida de las mujeres. La investigación en materia de delincuencia nos muestra que el abordaje de la violencia y la inseguridad hoy permite prevenir o limitar las condiciones que las perpetuarán mañana.

Para el diseño de políticas públicas que apunten a transformaciones de fondo en la materia, considero fundamental incluir en las mismas a los productores mayoritarios de temor, inseguridad y violencia. Se requiere cambiar el sustrato profundo que está en la base de las relaciones entre los géneros, incluyendo activamente mensajes y acciones dirigidas hacia los hombres.

Asimismo, se deben desarrollar estrategias que mejoren la respuesta pública y combatir de esa manera la instalada sensación de impunidad. La legislación en materia de derechos humanos de las mujeres es muy clara y orientadora sobre los ámbitos que debe incluir una política pública integral. La legislación en la materia



está muy avanzada y de alguna manera ha ido de la mano con las propuestas y exigencias del movimiento de mujeres.

Por otra parte, se requiere incorporar el saber producido y acumulado por las organizaciones de mujeres a partir del trabajo directo con grupos diversos de mujeres. En varios seminarios que abordan la temática de seguridad ciudadana he escuchado que no existe información sobre seguridad y mujeres. Ello me sorprende, pues desde la década de los ochenta las organizaciones de mujeres están produciendo información y modelos de intervención en la materia. Entonces, el tema es mirar un poco los datos y la producción de saber que ya existe para aportar al diseño de políticas en la materia más representativas.

Por último, dado que el temor es condición que se produce en interacción, me parece importante observar las transformaciones sociales y su impacto en la variación del temor. Es muy difícil definirlo, y quizá el desafío es conocerlo y caracterizarlo en su diversidad más que buscar una definición única del mismo.

Finalmente, y en un intento de re-mirar el título del texto de Lucía, propondría llamarlo «De la victimización femenina al temor real de las mujeres».<sup>1</sup>

Mariana Alonso

Área de la Mujer, Municipalidad de Rosario, Argentina

El que ciudadanas y ciudadanos puedan debatir el tema de la seguridad desde una perspectiva de ciudadanía y derechos humanos, no solo de políticas represivas, y a la vez como compromiso de política pública, es sin duda relevante. La tendencia a transformar las ciudades y barrios en territorios sitiados es algo que debemos tener en cuenta como uno de los no-modelos de políticas públicas. En este sentido, me parece fructífero el debate conceptual y teórico para construir e implementar políticas efectivas.

Pasando específicamente a la presentación de Lucía Dammert, ella plantea en su exposición que su objetivo es debatir sobre las definiciones de la categoría del temor femenino en América Latina. Al respecto, una primera cuestión que me parece importante es plantearnos por qué llegamos a considerar y visualizar el temor de las mujeres en las ciudades. Se debe reconocer que este avance se ha dado a partir de la creciente visibilidad pública y preocupación social existente en torno a la violencia de género. Pero si hoy por hoy estamos hablando de violencia de género y seguridad ciudadana, no podemos desconocer que ello es fruto de una lucha incesante del movimiento de mujeres por incorporar en las agendas públicas temas de género, temas de derechos internos.

Por otro lado, lo expuesto en este seminario apunta a un camino incipiente para explicar la interrelación de estas problemáticas, seguridad y género, y cambiar algunos paradigmas, algunos conceptos, a fin de poder explicar de una manera no estereotipada, no culpabilizadora, no tradicional, distintos fenómenos que especí-

<sup>1</sup> En este caso particular, la ponencia de Lucía Dammert se titulaba inicialmente «Del temor 'irracional' a la realidad de la victimización femenina en América Latina». El cambio de título, que acoge el sentido de esta observación de la comentarista, es un buen ejemplo de la interacción entre expositoras, comentaristas y público mencionada en la Presentación. [N. de e.]

ficamente atañen a las mujeres. Esto ha permitido empezar a localizar o focalizar preocupaciones vinculadas a la violencia de género, lo que nos ha llevado a algunas certezas, pero también a ser conscientes de las lagunas, tanto teóricas como prácticas, que deben ser nuevamente debatidas.

En su trabajo, Lucía Dammert analiza e intenta explicar la brecha existente entre la magnitud de la inseguridad ciudadana, de los temores, y las tasas delictivas en las ciudades. Parece frecuente que se presenten aisladas, por un lado, encuestas de victimización o análisis de la actividad delictiva; y por otro, las percepciones que ciudadanas y ciudadanos tienen de la seguridad. Considerándolas aisladamente, las tasas de criminalidad y las percepciones de inseguridad no parecen corresponderse, haciendo del temor —en este caso, de las mujeres— algo que hay que desterrar, algo irracional. Esto, me parece, deslegitima la presencia de la mujer en las ciudades, porque las demandas de participación o reclamos de las mujeres en el tema seguridad pública se dan en relación con el temor. Plantear que el temor es irracional es ocultar cuestiones que a las mujeres sí nos preocupan; y a la hora de tomar posición o discutir, planteamientos como esos son los que nos anulan como ciudadanas en un debate público.

Es preciso, entonces, analizar los conceptos contrapuestos o distintas visiones respecto de la inseguridad en las ciudades. En primer lugar, qué concepto de seguridad ciudadana me parece más pertinente. En la mañana se planteaba que 'seguridad ciudadana' viene a reemplazar lo que se denominaba 'seguridad pública', tendencia que me parece muy positiva. Hace referencia a la recuperación de las instituciones democráticas en los Estados de América Latina; a la vigencia del Estado de derecho, que impide el ejercicio de medidas arbitrarias, discriminatorias, que atentan contra la convivencia pacífica de ciudadanos y ciudadanas, los que a su vez exigen garantías. El concepto de seguridad ciudadana remite así a un concepto de democracia.

Por otra parte, en relación con el término mismo de 'seguridad ciudadana', me parece muy elocuente el trabajo que el Ayuntamiento de Barcelona viene realizando en la elaboración de definiciones amplias al respecto: la seguridad ciudadana es hacer uso de la libertad, «el uso de la libertad por parte de ciudadanos y ciudadanas». No es un concepto restringido, como «protección de las personas y sus bienes», y tampoco un concepto tan amplio que implique aspectos como el acceso a los servicios públicos.

Es importante, como marco para la identificación, definir la seguridad ciudadana como la libertad de los ciudadanos y ciudadanas, porque, en primer lugar, permite centralizar el tema en el uso de la libertad; segundo, permite localizarlo en una ciudad, dar un espacio a esa seguridad ciudadana; y, por último, este concepto del uso de la libertad abarca las dos grandes dimensiones descritas anteriormente, que parecían desencontradas: una dimensión que es real, objetiva, que se mide a través de presencia o ausencia de delito; y una dimensión constructiva de la seguridad ciudadana: las sensaciones y percepciones ciudadanas. Antes de debatir estos términos, creo necesario buscar conceptos que los amalgamen y los hagan complementarios, porque son fenómenos inherentes a la seguridad, que deben estar presentes a la hora de abordar una política de seguridad ciudadana. En conclusión, un término amplio de seguridad ciudadana tiene una dimensión objetiva, la victimización; y otra subjetiva, la sensación de inseguridad.

Otro aspecto importante, que también está presente en los trabajos de Barcelona,

es la objetivación de la sensación de inseguridad (no solo es una presunción). Tal objetivación se produce a través de preguntar cuál es el impacto vivido y la experiencia de aquellas mujeres o varones que han sufrido violencia o inseguridad en el ámbito público. Esto es incontrastable, porque en un hecho delictivo importan los impactos que tiene y su efecto psicológico en las personas. Lo que estos análisis dicen es que el impacto o el recuerdo de la violencia en la vía pública son más fuertes en las mujeres que en los hombres. Las mujeres relatan más la experiencia vivida y ella impacta más en su vida cotidiana que en la de los varones. Me parece importante tener en cuenta estos elementos en el concepto de seguridad ciudadana —lo objetivo, lo subjetivo y lo subjetivo objetivado—, para tener una concepción mucho más eficaz a la hora de diseñar políticas públicas.

En relación con las encuestas que Lucía incorpora en su trabajo, mueven a la reflexión y deben ser analizadas desde una perspectiva de género. Si en una encuesta de victimización las estadísticas indican mayor victimización en mujeres que en varones, y cuando se indaga sobre percepción de inseguridad son las mujeres las que en mayor número contestan que se sienten inseguras, debe haber un tratamiento de la seguridad no solo desde una discriminación por sexos, sino fundamentalmente de género, esto es, que considere la vulnerabilidad de las mujeres por su condición y posición social y política.

Es interesante llevar más adelante el debate a partir de otra situación descrita por las encuestas: el hecho de que hay estadísticas en que los hombres son en mayor número los sujetos de victimización (víctimas del delito), pero las mujeres son las que mantienen la sensación de temor e inseguridad. Sin duda, la sensación de inseguridad es la categoría a la que se debe estar atento en el análisis del concepto de seguridad ciudadana con perspectiva de género.

Nos queda preguntarnos cómo se actúa frente a esta sensación de inseguridad de la mujer. No es un tema respecto del que hay que entrar en cuestionamientos, sino en el que se debe indagar, demostrativamente y desde las fuentes explicativas, sobre las acciones afirmativas conducentes a disminuir esa percepción de las mujeres.

Por otra parte, las tasas de criminalidad o de temor necesitan ser puestas en un contexto. Las mujeres temen comparativamente en mayor medida por situaciones aprendidas socialmente, y a esto se suma la condición contextual: perciben inseguridad en relación con su espacio doméstico, su cotidianidad, su pareja, los espacios públicos. Entonces, hay un marco ecológico (un escenario), que yo llamo marco de identificación multicausal, que trasciende el mero hecho delictivo puntual de la seguridad o inseguridad en las ciudades. Creo que es necesario analizar cómo otros elementos, pertenecientes a ese marco, atentan contra la seguridad e incrementan el estado de indefensión de las mujeres. Así, en el análisis deben incluirse no solo encuestas de victimización, sensaciones de inseguridad, sino violencia sexual, femicidio, atentados contra la integridad sexual; en otro orden, un sistema judicial con conciliación o mediación en las violencias domésticas que reafirma los desequilibrios existentes en estas relaciones, un sistema patriarcal en que los victimarios no tienen sentido de culpabilidad frente a la violencia contra las mujeres, etc.

Está también la mirada local: qué indicadores favorecen la aplicación del concepto de seguridad ciudadana. Se ha mencionado el nivel macro de seguridad ciudadana, de políticas nacionales, regionales. Pero los gobiernos locales tienen una realidad más cercana a la ciudadanía. La seguridad ciudadana es nuestra preocupación;

*lo que quiere la política municipal es que el ciudadano y la ciudadana vivan su ciudad. Y son las tasas de criminalidad, pero fundamentalmente las sensaciones de inseguridad, las que coartan el acceso a espacios públicos y preocupan sobremanera a un municipio. Es un indicador: un municipio crea y habilita un espacio público, y no van sus vecinos. Eso moviliza al gobierno local a pensar en los factores que impiden la ocupación y disfrute de este espacio.*

*Por último, es importante que los municipios incorporen la perspectiva de género en las políticas de seguridad ciudadana. En este sentido, hay que evaluar primero si existen elementos que garanticen la viabilidad político-institucional necesaria para hacerlo; por ejemplo, la institucionalización de la agenda de género, espacios de mujer, intercambio conceptual y metas de análisis al aplicar políticas públicas en ese ámbito. También se requiere un fuerte movimiento de mujeres a escala local, porque son actores sociales los que monitorean y exigen una permanente vigencia de las agendas de género, como es, en este caso, la relativa a la violencia de género en las ciudades.*

Enrique Oviedo

División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, Chile

*Saludo el texto de Lucía Dammert y felicito su esfuerzo de recopilación y sistematización de datos duros en un tema de gran relevancia, pero de poco desarrollo empírico: el vínculo entre violencia, temor y mujer. Comparto con ella que aún queda mucho por recorrer para establecer un diagnóstico confiable y válido de la violencia en las ciudades de América Latina, específicamente de la situación de la mujer, a partir de datos comparados.*

*En algunos países de la región, como es el caso de Chile, estamos en mejor situación de diagnóstico que hace unos años atrás respecto de algunas violencias y delitos, así como del temor asociado a ellos. Contamos con políticas públicas en el área, con mediciones periódicas de denuncias y victimización que incorporan la variable género, sustentadas en una metodología clara y cuya aplicación responde a estándares requeridos. Adicionalmente, estamos en proceso de hacernos de un instrumento especializado, válido y confiable, de aplicación regular, con cobertura nacional, referido a la incidencia de la violencia intrafamiliar y delitos sexuales.<sup>1</sup> Nuestro actual estado se asemeja al de algunos países latinoamericanos, pero no hemos transitado el camino a la comparación u homologación de información.*

*Comparar en materias de violencias, delitos y temor no es fácil. Debemos tener mucho cuidado, porque, de acuerdo con el entorno institucional, legal y cultural de los distintos países, frente a iguales conceptos se esconden realidades muy distintas. Entre otros posibles resguardos, además de consignar las cifras en términos relativos, se debe garantizar que bajo igual título — robo o abuso sexual, entre otros — se agrupen los mismos bienes jurídicos protegidos y sus diversas categorías, y respecto del registro se explicita la pérdida de información estimada, entre otros.*

*Actualmente en la región sabemos más de delitos contra la propiedad que de*

---

<sup>1</sup> Durante el año 2007, en la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior (Chile) se realizarán los estudios para la medición nacional, especializada en la materia.

*abusos y violencia sexual. No obstante lo anterior, en general en el ámbito de las violencias y los delitos, cuando contamos con información, nuestro déficit se concentra en el análisis crítico, inferencial, que ayude al diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas. No existe una correspondencia entre la prosperidad teórica y el desarrollo de investigaciones que entreguen datos empíricos. Gran parte de nuestra información se usa de manera descriptiva, para caracterizar el fenómeno, muy poca para explicarlo, a pesar de que los datos con que contamos permiten procesamientos y análisis más complejos. Comparto con Lucía Dammert que una manera de promover el conocimiento, mejorar la capacidad crítica en la región, es abrir los resultados y bases de datos de los Estados para promover el análisis por parte de centros de estudios, universidades, entre otros interesados en el tema.*

*Hay poco o nada de irracionalidad en el temor de la mujer a ser víctima de violencias o delitos. La violencia contra la mujer es un problema social de alta importancia en Chile, al igual que en la región.<sup>2</sup> Forma parte de la cadena de violencia que va desde conductas no cívicas, agresiones psicológicas en problemas de convivencia, a delitos violentos que terminan en homicidios.*

*La violencia es un producto social, nace y se reproduce socialmente; sus diferentes expresiones se enmarcan en la cultura de la sociedad. Esta nos define cómo y a quién violentamos, así como por qué agredimos. La violencia se relaciona con las construcciones sociales y familiares que distinguen de manera diferenciada a mujeres y hombres. Al interior de la familia, la violencia es un producto social asociado a la discriminación de género; es un resultado de la desigual distribución de poder que tiene como principales afectados a las mujeres, niños y ancianos. La experiencia de ser víctima de violencia, ya sea al interior de la familia o fuera de ella, incide en el temor, así como en la reproducción de la violencia misma.*

*La violencia contra la mujer tiene lugar tanto en el espacio privado como en el ámbito público y alcanza una gama amplia de conductas: psicológica y física; económica y sexual —hostigamiento, abuso, prostitución forzada, violaciones—, entre otras. La mayor parte de los delitos violentos contra las mujeres son cometidos por hombres cercanos a la víctima y, en su mayoría, en el ámbito privado.<sup>3</sup>*

*La mayor participación de hombres en actos de violencia no es extraña; la literatura en el tema destaca como factores predictores de violencia las creencias normativas que apoyan la agresión, la carencia de habilidades de resolución de conflictos y el consumo conflictivo de alcohol, entre otras tan presentes en nuestra cultura masculina. No obstante, si la mujer es víctima principal de la violencia, también la ejerce, aunque proporcionalmente lo haga en menor magnitud que el hombre. Los cambios culturales que han redefinido el rol de la mujer, actual y progresivamente aparecen vinculados al ejercicio de violencias físicas: al interior de los colegios, hacia su pareja en el seno familiar, en sus barrios, en delitos, ya sea robos o relacionados a drogas.*

*La mayor parte de la violencia en la que se ven involucradas las mujeres ocurre*

<sup>2</sup> Sólo a modo de ejemplo de dicha importancia, cabe destacar que Chile ratificó la Convención de Belém do Pará (OEA, 1994). En ella se definió como violencia de género «cualquier acción o conducta basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como privado».

<sup>3</sup> Así lo demuestra en Chile la información de Carabineros, de la Defensoría Penal Pública, del Ministerio Público, así como del Servicio Médico Legal a través de las Pericias Médico Legales en Delitos Sexuales.



en sus residencias y barrios. Los problemas de convivencia al interior de las ciudades afectan gravemente la vida de las mujeres. Me permito un relato que grafica lo que intento expresar: hoy en la mañana nos reunimos en una comuna popular de Santiago para evaluar un programa de atención a víctimas de delitos. Asistieron muchos vecinos para conocer el avance del programa y exponer sus puntos de vista. Varias señoras nos expresaron que sus problemas de seguridad se vinculan a la carencia de servicios y mobiliario urbano, así como a la falta de patrones de conducta compartidos en espacios comunes. Un relato impactante fue el de una señora que, producto de una gotera en el departamento sobre el suyo, llevaba más de seis meses inundada, había perdido parte de su mobiliario, sus niños estaban aquejados de resfriados, ella enferma de los nervios y no tenía ninguna respuesta del vecino o de alguna autoridad mediadora en el conflicto. No sabía a quién recurrir, había tenido algunas riñas con los arrendatarios del departamento superior y estaba dispuesta a asumir una conducta más agresiva.

Si hombres y mujeres viven de manera diferente las violencias y los delitos en términos de inseguridad, también son diferentes sus percepciones en la materia. Esto se refleja en la evidencia empírica de UNICRI presentada por Lucía Dammert, para nueve países europeos, así como para cinco países seleccionados de América del Norte, Asia y Australia, que destacan que las mujeres, en comparación con los hombres, siempre presentan mayores niveles de inseguridad.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización de Chile (2003 y 2005),<sup>4</sup> los hogares con presencia femenina (principalmente menores de catorce años) son más temerosos.

116

Mientras los hombres creen en mayor medida que serán víctimas de delitos, las mujeres se sienten más inseguras en el espacio público, caminando en el barrio cuando está oscuro, situación parecida a la presentada por Dammert en el caso de la ciudad de Lima.

En Chile, con independencia del sexo, las personas entre 30 y 45 años son más temerosas. En Lima, las mujeres entre 30 y 39 años presentan mayor inseguridad. En estos casos se combina el miedo a ser víctima personal con el que alguien del hogar sea víctima: el miedo altruista.

Por último, en Chile son más temerosas las víctimas de delitos en el siguiente orden: robos con fuerza a la vivienda, corrupción, robo de vehículos, lesiones, robos por sorpresa y violencia, hurtos, robos desde vehículo y delitos económicos. En otras palabras, las personas que en su hogar han sufrido robo con fuerza a la vivienda son más inseguras que aquellas que han sido víctimas de delitos económicos. La inseguridad es mayor en quienes han sido víctimas de un delito más violento, ya sea que afecte a su integridad física o a su patrimonio.

De lo anterior es posible deducir que las mujeres expuestas a constantes violencias al interior de sus hogares y barrios, así como en otras esferas del ámbito público, que son especialmente socializadas en el temor, con conductas de resguardo frente a amenazas a su integridad, han de sentirse más inseguras. Esto en un contexto social nuevo, de riesgo, como señala Lucía Dammert siguiendo a otros autores, caracterizado por la globalización y las inseguridades que comportan la individual-

---

<sup>4</sup> El procesamiento de la información de la Encuesta Nacional de Victimización corresponde a la Unidad de Información y Estudios, División de Seguridad Pública, Ministerio del Interior.

lización, la revolución de los géneros, el subempleo, etc. (Beck 2006); una sociedad identificada por la velocidad de los cambios y los problemas para predecir y regir su camino (Bauman 2006).

Llama notablemente la atención de la información recogida en la encuesta de UNICRI<sup>5</sup> que, en los catorce países seleccionados de Europa, América del Norte, Asia y Australia, los niveles de victimización sean siempre más altos que la victimización reportada. Y que en el caso de los países europeos, mientras dos de cada diez son víctimas de un delito, entre cuatro y cinco mujeres de cada diez se sienten inseguras.<sup>6</sup> Esto me recuerda un artículo escrito a fines de los noventa en colaboración con Alfredo Rodríguez, titulado «Santiago, ciudad con temor». A pesar de que ha pasado mucho tiempo y que las cifras de victimización del país han aumentado, el contraste entre una ciudad de habitantes con temor y las bajas tasas de victimización nos facilitó reflexionar sobre el proceso de abandono del espacio público físico, social y político, y el correspondiente refugio en los espacios privados y la vida privada. Recuerdo que los resultados del estudio citado nos permitieron respaldar la hipótesis de que, para superar el temor, la gente tiende a adaptarse a la realidad adoptando una postura conformista, homogeneizando las creencias y los comportamientos y, lo que nos debe preocupar, sobredimensionando la fuerza como forma de resolver las diferencias.

El artículo de Dammert nos entrega algunas cifras sobre las diferencias en la victimización según se trate de hombres o mujeres; en Buenos Aires la victimización femenina está asociada al hurto y en Lima, a los robos sin fuerza. En Chile, la Encuesta Nacional de Victimización (2003 y 2005) nos permite destacar distinta probabilidad de vulnerabilidad frente al delito según se trate de hombres y mujeres. A modo de ejemplo, los robos por sorpresa presentan una mayor probabilidad de victimización y revictimización para las mujeres entre 15 y 50 años en cuyos hogares existe presencia de menores, así como en mujeres con niveles de educación bajos. Las lesiones afectan a hombres, menores de 24 años, así como a los mayores de 14 que, debiendo estar en el sistema escolar, no lo están, y hombres que poseen un trabajo de poca calificación.

Por último, quiero hacer una mención a la violencia que se vive al interior de las familias, la cual, no obstante no ser materia de la evidencia empírica mostrada por Lucía Dammert, es de gran relevancia en la región. Según información disponible, en Chile cinco de cada diez mujeres, actual o anteriormente casadas, declaran haber vivido violencia de parte de su pareja, alguna vez en su vida, con independencia de los estratos socioeconómicos.<sup>7</sup> De acuerdo con información nacional, el 88 por ciento de las denuncias por violencia doméstica tiene como víctimas a las mujeres. Estas denuncias tienen un comportamiento estacional —con mayor frecuencia en los tres últimos meses del año— y territorial, ya que las regiones del sur del país son las que presentan comparativamente tasas más altas: zonas de alta ruralidad,

<sup>5</sup> Esto no obstante no contamos con la información desagregada por sexo, ni por tipos de delitos considerados en las tasas de victimización total.

<sup>6</sup> A excepción de Dinamarca, cuya relación, aproximadamente, es de tres de cada diez, y Rusia con siete de cada diez.

<sup>7</sup> Estudio de Prevalencia de la Violencia Intrafamiliar en la Región Metropolitana (Servicio Nacional de la Mujer 2001).



con mayores tasas de masculinidad y con un consumo problemático de alcohol.<sup>8</sup> Unido a lo anterior, existe información que nos indica que la mujer es la principal víctima de violencia sexual.<sup>9</sup>

Como expresé al comienzo de mi intervención, mucho queda por hacer, pero el trabajo de Dammert, así como el conjunto de intervenciones en este seminario, nos indican que hoy algo hemos avanzado.<sup>10</sup>

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bauman, Zygmunt. 2006. *Confianza y temor en la ciudad*. Barcelona: Arcadia.
- Beck, Ulrich. 2006. *La sociedad del riesgo global*. 2ª ed. Madrid: Siglo XXI.
- División de Seguridad Pública, Ministerio del Interior de Chile. Encuesta Nacional Urbana de Victimización 2003 y 2005.
- Rodríguez, Alfredo y Enrique Oviedo. 1999. «Santiago, una ciudad con temor». *Revista Panamericana de la Salud Pública* (Washington) 5 (4–5) (Apr./May).

---

<sup>8</sup> Unidad de Información y Estudios, División de Seguridad Pública, Ministerio del Interior.

<sup>9</sup> Según la Defensoría Penal Pública (2004), en 98 por ciento de los delitos sexuales el victimario es un hombre (dato en documento de Sernam (2004) para la Política Nacional de Seguridad Ciudadana). Y según el Servicio Médico Legal, el 81 y el 77 por ciento, respectivamente, de las víctimas de violaciones y abuso sexual son mujeres y tales delitos son cometidos en un 86 por ciento por conocidos. En: Servicio Médico Legal, «Pericias médico legales en delitos sexuales» (mayo 2002), en Documento de Sernam (2004) para la Política Nacional de Seguridad Ciudadana.

<sup>10</sup> Para no pensar que solo hay avances en el ámbito de las cifras, quiero consignar que en Chile la variable de género está contemplada en la política pública y, específicamente, en la referida a seguridad ciudadana. Cito, solo a modo de ejemplo, que el Programa de Mejoramiento de la Gestión en Género involucra a la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior en materia de víctimas, así como de programas territoriales; y la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006–2010 considera la variable género en sus metas, así como en su sistema de monitoreo y evaluación.

**Cómo vivir junt@s**  
**Instalaciones**

---

## Solución habitacional

---

Yennyferth Becerra  
Artista visuales, Chile



Hilo dralón sintético y estructuras para enrollar hechas con carretes de madera para volantines y piezas de balaustros torneados; 2 m x 3 m x 3 m aproximadamente (2006).

## Mamelas 2

### Serie Mamelas\*

Dominique Serrano  
Artista visual, Chile



123

Cuero sintético blanco sin trama a la vista, polar sintético color blanco invierno y tela de peluche de color rosado gastado, rellena con algodón sintético; 3 m x 2 m x 1 m aproximadamente (2005).

---

\* Mamela: Apéndice carnoso que poseen las cabras en la base de la mandíbula, la cual no presentan todos los de su especie; al ser un apéndice, no tiene una finalidad aparente dentro del funcionamiento del cuerpo del animal. [Nota de la autora.]

## Ruina 1

### Serie Bajo la tormenta

---

Paloma Villalobos  
Artista Visual, Chile



Fotografía, 2 m x 1 m (2005).

## Comentarios

---

Justo Pastor Mellado

Director Escuela de Artes Visuales y Fotografía, Universidad de Artes y Ciencias de la Comunicación, Chile

*En primer lugar, gracias por la invitación a intervenir aquí con una «exposición» que no es una exposición. En general, las exposiciones de arte ocurren en lugares ya sancionados por el sistema de arte, duran un tiempo determinado, se edita un catálogo; en fin, existe un aparato de socialización en torno a ellas. Cuando se nos planteó esta posibilidad de participación, efectivamente abordamos literalmente la noción de exponer; es decir, cómo expone un artista en un coloquio.*

*Un artista exhibe su trabajo de acuerdo con la materialidad del mismo trabajo. La mejor manera de exponer es exhibir, micro-temporalmente, obras que ya han sido expuestas en otros lugares, pero que puestas aquí en el contexto de este coloquio adquieren otra significación, plantean otros problemas, tanto al colectivo aquí presente como a las mismas artistas. Esto proviene de las relaciones entre SUR y la crítica de arte, que es una manera desviada de hacer crítica política, por lo que habría que preguntarse si la crítica política es un tipo específico de crítica de arte.*

*Valga señalar que esta posibilidad no se hubiera planteado si Marisol Saborido y el equipo de SUR no me invitan a discutir sobre la participación del arte en este coloquio. En ese momento le hice la siguiente observación: «Mira, no puede haber una percepción consistente sobre violencia de género si no se toma en cuenta la existencia de ciertas prácticas de arte —y digo muy bien: ciertas prácticas de arte— que están ocupándose, en otro registro, de lo mismo. Digo «ciertas prácticas» de arte, porque no todas las prácticas de arte se ocupan de esto. Voy a relatar dos casos, para ilustrar mi posición: el primero es relativo a la violencia de género; el segundo, a la violencia social.*

*Hay una tragedia perdida que Aristóteles menciona en su Poética: la fábula de Tereo y Filomela. En ella, Tereo, rey de Tracia, se casa con Progne. Esta le pide que le permita visitar a su hermana Filomela, pero Tereo le responde que él irá a Atenas a buscarla. Llega a El Pireo y allí convence a Filomela de que lo acompañe. Pero cuando llega a Tracia, queriendo seducirla y sin lograrlo, la violenta. Filomela amenaza a Tereo con hacerlo público y él, para impedir que cuente la historia de la violación, le corta la lengua, la encierra y le cuenta a Progne que Filomela ha muerto. Después de un tiempo, Filomela borda su historia en un cañamazo, contándola con lo que Aristóteles llama «la voz de la lanzadera», y consigue hacer llegar la obra a*

su hermana. En cuanto esta la ve, sale en su busca, la libera y las dos se conjuran contra Tereo.

Es una historia que siempre se nos aparecía cuando hablábamos de las bordadoras. (Uno siempre tiene una fábula de conveniencia en el bolsillo. En eso consiste el trabajo de la crítica: manejar un amplio repertorio de fábulas.)

La segunda fábula corresponde a la obra de Julieta Hanono, una artista visual, contemporánea, argentina de Rosario, que fue invitada a participar en la Semana del Arte de Rosario, en marzo del año pasado. En el marco de esa Semana, Fernando Farina, curador del Macro (Museo de Arte Contemporáneo de Rosario), le ofreció realizar una intervención en el ex centro de detención clandestino de la ex jefatura El Pozo, un edificio de una manzana entera, de compostura fascista, que está desafectado. Julieta Hanono ingresó en el edificio y descubrió la celda donde estuvo secuestrada durante cuatro meses. Decidió entonces realizar una intervención, que consistió en la proyección en video de imágenes personales sobre los muros de la celda. En el cubículo previo a la celda encontró el mismo pupitre de escolar que usara el celador-torturador para anotar y proseguir con la burocracia institucional. Julieta Hanono fue a su casa familiar e hizo unas tomas, videos muy simples de situaciones personales, íntimas, muy domésticas (la cama), muy cotidianas (sus papeles, cartas que ella enviaba, las manos de la mamá, utensilios) y proyectó este cotidiano, devolviéndolo al lugar en que ella había estado desaparecida.

En ambos casos hay un relato de un cotidiano de violencia ejercida que me parece importante recabar, y en ambos casos, el arte, en alguna medida —digo «en alguna medida» porque el arte no se reduce a eso, pero vamos por ese lado—, introduce un cierto tipo de práctica reparadora. Cuando hablamos de prácticas reparatorias, estamos en terreno firme. Por lo tanto, una de las cosas que podríamos pensar es que ciertas prácticas de arte resignifican la discusión que ustedes están teniendo sobre espacio privado y espacio público, porque introducen la recuperación y el relato de situaciones de crisis; y es muy probable que en el espacio privado, en relación con la tipificación del temor, lo que vivamos sea una situación de crisis, una situación crítica permanente.

Estas ciertas prácticas de arte, entonces, planteadas en términos reparatorios, pueden tener múltiples manifestaciones y pueden dinamizar las energías de las comunidades locales. Les he mencionado el caso de Rosario, pero también se puede mencionar a Bogotá. Ustedes saben que hay maneras en que el arte repara también a través de la economía. También saben que existe en Italia una Bienal Internacional de Arte, que tiene lugar en Venecia. Lo que sucede es que en Bogotá hay un barrio que se llama Venecia. Es un barrio jodido. Entonces, un grupo de artistas se propone realizar la Bienal de Venecia, pero la Bienal de Venecia de Bogotá, ¡literalmente! Ocurre, entonces, que la intervención de ciertas prácticas de arte allí donde no debiera ocurrir nada de arte, en apariencia, instala también unas dinámicas que son muy importantes y que abren espacios de producción de ciudadanía como en otros momentos no se dan.

¡Aquí tenemos otro problema!

El arte como instancia reparatoria se nos aparece algo así como —¡qué horror!— casi una especie de nueva programación de dinámica de grupo; casi como terapia social. Pero entre horror y horror, finalmente, ciertas prácticas de arte ponen el dedo en la llaga. Efectivamente, sí. El arte puede dinamizar, o acelerar,



*dinámicas impensadas; ejercer efectos en lugares donde no se piensa que el arte tendría que estar.*

*Hay que pensar, entonces, que el arte no está desvinculado de las preocupaciones que animan este coloquio. Está vinculado, no en términos ilustrativos, sino en términos de resignificación de los problemas. En los sesenta, en los setenta — cosas de juventud — teníamos la idea de que las ciencias sociales, que ciertas prácticas sociológicas, que la filosofía, eran extremadamente críticas de la sociedad, que eran radicales y que en ellas se localizaba la conciencia crítica de la sociedad. Entonces, por uno u otro motivo, uno se empieza a dar cuenta de que las ciencias sociales se han transformado en productoras de insumos para la industria de la gobernabilidad. Donde tenía lugar ese espacio que ellas ocupaban, se produce un vacío. A mí me parece que, hoy día, «ciertas prácticas» de arte ocupan el lugar de crítica que las ciencias sociales han abandonado. Estas «ciertas prácticas» permiten repensar el alcance de la gobernabilidad, abordar los márgenes que podemos tener en el «gobierno de la gobernabilidad», en el manejo de una agenda sobre violencia de género. El manejo de esta agenda, a la que se ha referido José Olavarría, no está lejano de las construcciones imaginarias directamente vinculadas a la producción de ciudadanía.*

*Aquí están tres artistas —Jennifer Becerra, Dominique Serrano y Paloma Villalobos— que han presentado su obra en otros lugares, en otras bienales. Sin embargo, son obras que jamás han sido sancionadas por la mirada que estructura un coloquio de esta naturaleza. Resulta fundamental que se produzca esta relación, porque quisiéramos buscar a través de «ciertas prácticas» de arte, algo que ustedes buscan y que es también objeto de nuestro trabajo cotidiano. Insisto en hablar de «ciertas prácticas» de arte, porque las prácticas «normales» — así llamadas — de arte están en los museos, instituciones que consolidan imaginariamente el principio de discriminación fundamental que organiza a nuestra sociedad.*

*Si bien hoy día vamos a hablar en torno a piezas específicas, ellas participan de ese tipo de prácticas más peligrosas a las que me refiero, en el sentido de que tienen que ver con actividades que se proponen explorar insuficiencias y potencialidades de la vida común en un mundo histórico determinado. Por lo tanto, el título de nuestra ponencia es CÓMO VIVIR JUNTOS. Este es el título de un seminario y el título de la XXVII Bienal de São Paulo, que se desarrollará en octubre próximo.*

*Entonces «cómo vivir juntos» es un título totalmente vinculado al tema de violencia de género. En términos estrictos, esta noción de «cómo vivir juntos» — que se estudia a partir de la organización de monasterios, falansterios, de la organización misma de espacios cerrados, como modelo de producción de subjetividad, donde está puesto «en veremos» el lugar específico que cada uno quisiera ocupar en el terreno del otro —, tiene que ver directamente con aquellas cosas de las que el arte se ocupa.*

*Y ocupándose de esas cosas, no podía estar al margen de una investigación de la envergadura de la que ustedes están planteando, no sabiendo cuál es el método adecuado para conectar la presencia de esas actividades con el desarrollo de una investigación en general. Lo que hay que retener es que estas «ciertas prácticas» de arte producen sus propios métodos de validación, como también sus propios métodos de conexión con la producción política. Cuando la gente de Bogotá hace la Bienal de Venecia, obviamente está haciendo un chiste, pero desplazan a la policía, movilizan*

*a los comerciantes del barrio, movilizan a la crítica, porque necesitan un aparato de legitimación desde el lugar oficial del arte para elevarse como posibilidad. Esa gente juega en un estadio de inestabilidad institucional que es muchas veces similar al tipo de inestabilidad institucional en la cual ustedes, nosotros, todos, participamos en el desarrollo de nuestro propio trabajo. Por eso, siempre hay preguntas en un coloquio como este, que remiten a la pregunta «¿hacia dónde va el coloquio?». Es lo normal de un coloquio en el que se plantea un tema de esta naturaleza, porque desde ya, como tema, su delimitación es inestable.*

*Para terminar, deseo simplemente señalar que hay una preocupación similar a la de ustedes en otros terrenos de la producción de conocimiento, de las prácticas de arte, que me parece de rigor conectar. Lo que haremos será abandonar esta sala, para ir con las artistas al lugar de la exposición y conversar; porque estas «ciertas prácticas» de arte, ¿qué es lo que promueven?: que artistas y no artistas se junten a conversar de ciertas cosas.*

# Gobiernos locales, seguridad ciudadana y género

---

# Análisis y propuestas para la acción de los gobiernos locales en la seguridad de las mujeres en las ciudades

---

Alejandra Massolo

Investigadora y consultora en temas de equidad de género y gobiernos locales

Miembro de la Red Mujer y Hábitat América Latina

## 1 VIOLENCIA DE GÉNERO Y SEGURIDAD CIUDADANA

La violencia de género —término que es traducción del inglés *gender-based violence* o *gender violence*, difundido a partir de la Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995 bajo el auspicio de las Naciones Unidas— remite a una de las más frecuentes violaciones a los derechos humanos, ligada al solo hecho de haber nacido con cuerpo femenino. Vinculada a la relación desigual entre hombres y mujeres en todos los ámbitos de la vida social, cultural, económica y política, es un fenómeno que ocasiona daños irreparables a las mujeres que la padecen. De acuerdo con datos del Banco Mundial, este tipo de violencia causa la pérdida de 5 por ciento de los días de vida de las mujeres, sobre todo entre los 14 y los 49 años de edad.<sup>1</sup> El *Informe mundial sobre la violencia en el mundo* (2002), elaborado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), señala que según encuestas de todo el mundo, entre 10 y 69 por ciento de las mujeres manifiesta haber sido agredida físicamente en algún momento de su vida.<sup>2</sup>

La violencia de género se basa en las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres en detrimento de las últimas, lo cual determina que una significativa mayoría de sus víctimas sean mujeres. Esto explica que se utilice el término ‘violencia de género’ como un sinónimo de violencia contra las mujeres; sin embargo, también se da —aunque en menor número— violencia de género ejercida contra hombres, como la que afecta a hombres homosexuales y transgénero, o el abuso infantil hacia hombres menores, por ejemplo. La violencia de género contra los hombres es ejercida también mayoritariamente por hombres, y es producto de ese modelo de masculinidad autoritario y dominador hacia mujeres y menores, que se

---

<sup>1</sup> Véase sitio de información sobre violencia intrafamiliar en cimacnoticias, sitio de Comunicación e Información de la Mujer (Cimac), en <http://www.cimacnoticias.com>.

<sup>2</sup> Este informe se encuentra en la página <http://www.redfeminista.org> (Red Estatal de Organizaciones Feministas contra la Violencia de Género, España).

siente cuestionado ante otros modelos de masculinidad u otras opciones sexuales.<sup>3</sup>

Se ha propuesto distinguir conceptualmente entre *violencia de género* y *violencia doméstica* (o intrafamiliar) para evitar equívocos, puesto que no toda la violencia contra las mujeres ocurre en el ámbito doméstico, ni toda la violencia que ocurre en este ámbito es contra las mujeres. Se critica la homologación entre ambos, dado que el término 'violencia doméstica' tiene una connotación de problema privado dentro del ámbito privado, lo que oculta el carácter público y político del problema. En cambio, se considera y señala que la violencia de género existe tanto dentro del ámbito doméstico como fuera de él.<sup>4</sup>

Quienes sostienen el concepto de la violencia doméstica (o familiar), como Jiménez (2002), enfatizan el entorno donde ocurre y el hecho de que abarca sus modalidades cotidianas crónicas: mujeres golpeadas, niños maltratados, personas ancianas o minusválidas violentadas, a través de variadas formas de agresión psicológica, física y sexual. La violencia sexual incluye a su vez delitos como violación, abuso sexual a menores, estupro y hostigamiento. Dado que al interior de la familia, o del espacio doméstico de convivencia, se reproducen las jerarquías asignadas a los roles de género, edad y preferencia sexual predominantes en la sociedad, las actitudes agresivas y violentas van del «fuerte» hacia el «débil» del grupo. La reproducción de jerarquías sociales en el entorno doméstico hace que el agresor sea predominantemente un hombre y las víctimas, mujeres. El enfoque de violencia doméstica o familiar (también intrafamiliar) es el que predomina en las políticas y acciones de los gobiernos locales sensibles a los problemas de violencia que sufren las mujeres.

La costumbre social hace que se identifique como violencia de género tan solo aquellas formas límite de violencia física que pueden ser visibles, como heridas, marcas y fracturas; o aquellas que atentan contra la vida de las mujeres, como el asesinato consumado. Sin embargo, la violencia de género se ejerce y manifiesta de diversas maneras:

- Como coacción, cuando se intenta obligar o impedir a la mujer, mediante alguna forma de chantaje, una actuación determinada. Por ejemplo, privarla de determinadas relaciones o vínculos con amistades o familiares; obligarla a mantener relaciones sexuales ejerciendo la fuerza física o cualquier otro tipo de coacción; obligarla a ejercer la prostitución o a guardar silencio para encubrir los malos tratos de que es objeto.
- Como violencia psicológica, para tratar de perturbar y denigrar la imagen y la autoestima de la mujer ante el entorno social empleando insultos y comportamientos que la humillan en público o en privado. Por ejemplo, cuando el agresor le impide hablar u opinar; cuando subestima o ridiculiza sus opiniones, aspecto o comportamiento; le

---

<sup>3</sup> La violencia de género y la violencia contra las mujeres, en <http://www.americalatina-genera.org/alcaldia>.

<sup>4</sup> Esta discusión se encuentra en las páginas <http://www.singenerodedudas.com>, <http://www.generourban.org> y <http://www.e-leuisis.net>.

impide disponer de un patrimonio común o le exige detalles de sus actos u omisiones.

Es habitual que en la violencia de género se den conjuntamente varias formas de violencia, además de la física, pues esta casi siempre se acompaña de actos coercitivos, violencia psicológica y emocional. Asimismo, incluye factores estructurales, como la feminización de la pobreza, la discriminación salarial, la segregación sexual del mercado de trabajo, el tráfico de mujeres, la esclavitud y la violación como arma de guerra.

Cualesquiera sean las formas y lugares, la violencia de género atenta directamente contra la ciudadanía de las mujeres y la igualdad de oportunidades de ejercer sus derechos, participar en la vida pública, gozar de las libertades democráticas y contribuir al desarrollo local y nacional. Si la ciudadanía de las mujeres es todavía más formal que efectivamente real —considerada de «segunda categoría»—, la violencia que las afecta, tanto en el ámbito privado como en el público, inhibe y erosiona los derechos y los espacios conquistados a lo largo de innumerables luchas, manteniendo la «normal» supremacía de la ciudadanía masculina.

Lamentablemente, un nuevo término hay que agregar al problema público y político de la violencia de género: el *feminicidio*,<sup>5</sup> que está adquiriendo atroz notoriedad en América Latina por el caso de las asesinadas y desaparecidas en Ciudad Juárez, estado de Chihuahua, México, pero que se está extendiendo a otros países, como Guatemala.

El *feminicidio* es el *genocidio* contra mujeres y sucede cuando las condiciones históricas generan prácticas sociales que permiten atentados contra la integridad, la salud, las libertades y la vida de las mujeres. En el *feminicidio* concurren en tiempo y espacio, daños contra mujeres realizados por conocidos y desconocidos, por violentos, violadores y asesinos individuales y grupales, ocasionales o profesionales, que conducen a la muerte cruel de algunas de las víctimas. No todos los crímenes son concertados o realizados por asesinos seriales: los hay seriales e individuales, algunos son cometidos por conocidos: parejas, parientes, novios, esposos, acompañantes, familiares, visitas, colegas y compañeros de trabajo; también son perpetrados por desconocidos y anónimos, y por grupos mafiosos de delincuentes ligados a modos de vida violentos y criminales. Sin embargo, todos tienen en común que las mujeres son usables, prescindibles, maltratables y desechables. Y, desde luego, todos coinciden en su infinita crueldad y son, de hecho, crímenes de odio contra las mujeres. Para que se dé el *feminicidio* concurren de manera criminal, el silencio, la omisión, la negligencia y la colusión de autoridades encargadas de prevenir y erradicar estos crímenes. Hay *feminicidio* cuando el Estado no da garantías a las mujeres y no crea condiciones de seguridad para sus vidas en la comunidad, en la casa, ni en los espacios de trabajo, de tránsito o de esparcimiento. Más aún, cuando las autoridades no realizan con eficiencia sus funciones.

<sup>5</sup> Sobre los conceptos de «femicidio» y «feminicidio», véase Lagarde (2006), y también el documento elaborado con motivo de la Audiencia «Feminicidio en América Latina» ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, marzo de 2006, en <http://www.isis.cl/Feminicidio/doc/doc/Informe%20Audiencia%20CIDH.doc>.

Con más de trescientas muertas y un estimado de seiscientas desaparecidas, Ciudad Juárez es el paradigma de la inseguridad pública de las mujeres y el feminicidio en la vida urbana. Ocupa el primer lugar entre las ciudades mexicanas con mayor violencia del sistema urbano de ciudades de más de 50 mil habitantes, y es también el paradigma de la insensibilidad, negligencia y hostilidad de las autoridades municipales ante el problema de la violencia de género y los reclamos de justicia.<sup>6</sup>

El Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de Ciudad Juárez señala que casi al mismo tiempo que aumentaba la tasa de homicidios, funcionarios encargados de la investigación de esos hechos comenzaron a emplear un discurso que, en definitiva, culpaba a la víctima por el delito. Según declaraciones públicas de autoridades de alto rango, las víctimas utilizaban minifaldas, salían a bailar, eran «fáciles» o prostitutas, y la respuesta de las autoridades pertinentes frente a familiares de las víctimas osciló entre indiferencia y hostilidad (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2002).

La violencia contra las mujeres en sus diversas formas es la causa principal de la sensación de inseguridad en ellas. El miedo está arraigado en esa realidad, que no queda reflejada en las estadísticas oficiales que emplean las administraciones públicas y los medios para establecer la tasa de criminalidad. La inseguridad con la que conviven las mujeres está más bien relacionada con las «cifras negras» de la criminalidad, es decir, con todos aquellos actos de violencia que no son objeto de denuncia oficial (CAFSU 2002).

Actualmente, más que de «seguridad pública» se enfoca y discute sobre «seguridad ciudadana». Esta última se asocia a la recuperación de las instituciones democráticas en América Latina, a la defensa de los derechos ciudadanos ante las arbitrariedades de las fuerzas del Estado, la criminalidad, la corrupción, y a la exigencia hecha al Estado respecto de las garantías de una convivencia pacífica. Según Gomáriz y García (2003), se le atribuye a la seguridad ciudadana una connotación sociopolítica, para distinguir entre la *seguridad interna* de las democracias y la *seguridad interior* de los regímenes militares o autoritarios, generalmente relacionada con la idea de represión del «enemigo interno». Por esa razón, el término ‘seguridad ciudadana’ se encuentra ligado al debate sobre la gobernabilidad democrática, pero reconociendo que «la transición hacia una gobernabilidad democrática en América Latina sucede en medio de una paradoja sobre seguridad: al tiempo que tiene lugar un cambio conceptual y práctico que refiere a las necesidades de seguridad de la ciudadanía, la inseguridad ciudadana se incrementa notablemente» (Gomáriz y García 2003: 19).

El debate sobre la seguridad ciudadana también se encuentra vinculado a las problemáticas de género en las democracias latinoamericanas. Giulia Tamayo (2003) destaca que el enfoque de género aplicado a la seguridad ciudadana brinda información sobre esferas que no se limitan a la violencia

<sup>6</sup> En el Plan de Desarrollo Municipal del gobierno local de Ciudad Juárez se ignora por completo el problema de la violencia contra las mujeres y ni aparece como uno de los retos que se propone atender y resolver. Véase <http://www.juarez.gob.mx>.



que tradicionalmente han ejercido los hombres hacia las mujeres; también da pistas sobre la influencia de ciertas construcciones sociales de género en la adopción de comportamientos violentos, en las prácticas de exposición y las ubicaciones de hombres y mujeres en la perpetración de delitos. Enfatiza que la noción de seguridad centrada en las personas no puede ignorar las desigualdades de poder que permiten, justifican e incluso alientan el ejercicio de la fuerza como fuente de prestigio o, al menos, como recurso legítimo y disponible. Siempre según Tamayo, la socialización masculina y femenina influye sobre la percepción de los resultados de la agresión: mientras en los hombres opera una suerte de «economía de la violencia», basada en la autoafirmación y evaluación costo-beneficio —con una limitada percepción sobre las consecuencias lesivas de sus actos violentos sobre la otra persona—, en las mujeres se fomenta una percepción de interdependencia, de asumir responsabilidad por la otra persona, con predominio de la culpa y el temor a resultados adversos frente al ejercicio de la fuerza.

Respecto de la influencia de la socialización masculina y femenina, Gomáriz y García (2003) señalan la desconexión entre los estudios de las masculinidades y los estudios de género relacionados con el tema de la seguridad. Si bien el consenso teórico es que el análisis de género no se limita a las mujeres, advierten que tal consenso no siempre se traduce de forma correspondiente al plano técnico de los instrumentos y herramientas para la incorporación de la dimensión de género en las acciones destinadas a asuntos de la seguridad, centradas sobre todo en las mujeres. Agregan que los estudios y trabajos sobre masculinidades pueden realizarse de forma paralela a los que se hacen con y para las mujeres, sin que signifique una «corresponsabilidad compartida».

137

### **Principales núcleos temáticos sobre género y seguridad desde la perspectiva de género/mujer**

- 
- Participación de mujeres en FF.AA. y Policía
  - Mujeres y conflictos armados (actoras y víctimas)
  - Mujeres y procesos de paz
  - Mujeres y violencia doméstica
  - Mujeres e inseguridad ciudadana
  - Mujeres en los espacios de toma de decisión (Seguridad, RR.EE.)
    - Defensa
    - Sistemas de paz y seguridad
    - Seguridad interna y policía
- 

Fuente: Fundación Género y Sociedad (GESO) e International Development Research Center (IDRC), Proyecto sobre Género, Seguridad y Consolidación de la Paz. En Gomáriz y García (2003).

Finalmente, cabe la pregunta: ¿qué entendemos por «seguridad de las mujeres»? La respuesta de Mujeres y Ciudades Internacional (2006: 5), desde Montreal, dice lo siguiente:

Las iniciativas en materia de seguridad de las mujeres tratan generalmente del desarrollo de estrategias y de políticas de prevención para reducir la violencia, el riesgo de violencia hacia las mujeres y el sentimiento de inseguridad en los espacios públicos y privados. Logran esto mediante la creación de entornos (sociales, físicos e institucionales) más seguros para las mujeres y las niñas, promoviendo la participación de estas en la vida comunitaria, procurando asociaciones entre las organizaciones comunitarias locales y los gobiernos locales, y haciendo participar a mujeres y niñas, en toda su diversidad, en procesos de toma de decisiones a nivel local.

## 2 SEGURIDAD DE LAS MUJERES EN LAS CIUDADES Y ACCIONES DEL GOBIERNO LOCAL

La violencia urbana ha adquirido un protagonismo alarmante en el escenario de las ciudades latinoamericanas, las cuales aparecen como la cuna que engendra las peores patologías de la criminalidad y perversidad humana, aunque crecieron y se desarrollaron con los sueños y esperanzas de cientos de miles de migrantes del campo a la ciudad, y en algunas, con los sueños y esperanzas de inmigrantes extranjeros.

Los procesos contemporáneos de urbanización han tenido un carácter violento desde los inicios, a causa de la desigualdad social, segregación espacial, lucha por la sobrevivencia en la pobreza, falta de planeación, ineptitud, corrupción y autoritarismo de los poderes públicos gobernantes. Por su parte, las mujeres han impulsado los procesos de urbanización no solamente con la presencia demográfica, sino a través de su participación constante como eficaces gestoras sociales de las necesidades y demandas colectivas, y como productoras del espacio habitable.

La ciudad como espacio construido no es neutra en términos de género, sino que contiene y expresa las relaciones sociales entre hombres y mujeres, que se construyen y transforman a lo largo del tiempo sobre los espacios, así como dentro de determinados espacios. También las ideas de «feminidad» y «masculinidad» tienen un soporte espacial: lugares para lo masculino y lugares para lo femenino. Claramente esto se nota cuando la expresión «mujer de la calle» entraña una connotación negativa frente a la de «hombre de la calle», término que, por el contrario, es depositario de los valores que conforman el pensamiento convencional del conjunto de la sociedad (Vega 1998). Cuando se hace referencia a un «hombre público» significa el reconocimiento de una presencia legítima y alguna jerarquía de importancia y poder político, económico o de otra índole; en cambio, cuando se hace referencia a una «mujer pública» se la señala como libertina, prostituta, provocadora o irresponsable de sus deberes en la familia. No obstante la modernización de la vida urbana, los espacios públicos de la ciudad suelen expresar las desigualdades entre los géneros, y en muchos casos todavía representan un riesgo para las mujeres.

La perspectiva de género aplicada a la ciudad significa mucho más que tomar en cuenta a las mujeres y reconocer su existencia: implica detectar y analizar las diferencias (no biológicas, sino sociales y culturales) entre hombres y mujeres, así como las relaciones de poder entre los géneros. Es una forma distinta de mirar y pensar los procesos sociales, las necesidades

y demandas, los objetivos de la planificación del desarrollo urbano.<sup>7</sup> Se traduce en una metodología de trabajo guiada por el principio de equidad de género —contra la discriminación de las mujeres—, que incluye cualquier discriminación contra otros grupos sociales marginados. Hay que aclarar, si embargo, que la perspectiva de género no representa una visión apocalíptica de la ciudad ni sostiene una concepción «victimista» de las mujeres en la vida urbana, pero sí es una mirada que por su mismo origen en las luchas y los derechos de las mujeres, señala las injustas situaciones existentes, cuestiona que la ciudad sea pensada y organizada a la medida del hombre y pretende cambios que permitan una buena vida de las mujeres, en una ciudad y sociedad más justa y equitativa (Massolo 2004).

Particularmente a las mujeres, ciertas situaciones relacionadas con el diseño urbano, como estacionamientos, túneles, puentes, pasadizos o callejones, terrenos baldíos, débil o nula iluminación, les provocan cotidianamente inseguridad y miedo, más que a los hombres, sobre todo por temor a la agresión sexual. También las usuarias del transporte público —sea el Metro (subterráneo), autobuses, incluso taxis— están expuestas a conductas invasivas del espacio corporal, como manoseos y agresiones sexuales.

Se ha señalado que la sociedad y las autoridades del poder público atribuyen a las mujeres la responsabilidad por su sensación de inseguridad o por las agresiones a las que han sido sometidas, suponiendo que ellas no tienen por qué tener miedo, pero si les pasa algo es porque no fueron suficientemente «prudentes». Los mitos y prejuicios sobre la inseguridad de las mujeres impiden a los agentes de intervención comprender suficientemente bien las causas y los principales factores contribuyentes, lo que incide en la naturaleza misma de sus intervenciones. Los discursos dominantes en materia de seguridad urbana y prevención del crimen que instituciones y medios de comunicación transmiten tienen impacto sobre la opinión pública, que retoma luego, a cuenta propia, los mitos y prejuicios. También las mujeres interiorizan tal discurso, aun cuando contradice la realidad que viven a diario y oculta los efectos de la inseguridad sobre su libertad de ser y circular (CAFSU 2002).

En el contexto de las dinámicas y condiciones urbanas, la prevención situacional es estratégica para producir modificaciones en el entorno encaminadas a eliminar o disminuir los riesgos y peligros que corren las mujeres en las ciudades. Las iniciativas o políticas preventivas tienen como característica principal la focalización espacial, poblacional y temática para lograr impactos efectivos y están asociadas a los factores de riesgo, que se pueden catalogar en dos subgrupos: los que atañen directamente al individuo, como desintegración y violencia familiar, desempleo, deserción escolar, frustración, adicciones, descomposición social, marginalidad, uso de drogas y tenencia de armas; y aquellos que se relacionan con el ambiente donde

<sup>7</sup> Por ejemplo: la estructura espacial de las ciudades incide en la condición femenina, ya que la mujer debe compatibilizar diariamente sus distintas funciones en la casa, en el trabajo y en los servicios situados en puntos diversos del espacio urbano. Los cambios en esa estructura espacial afectan a las mujeres más que a los hombres, por dicha necesidad de articulación cotidiana.

se cometen los delitos, como la existencia de vigilancia policial, vigilancia privada o control social informal, utilización de espacios públicos, su iluminación, y confianza en las instituciones de control (Dammert 2005).

El género femenino es un factor de riesgo en la vida pública y privada de las ciudades y así debería ser considerado tanto en los análisis como en las políticas de prevención. El hecho de que los feminicidios se produzcan mayormente en los espacios públicos urbanos es un foco rojo que apunta a los riesgos que implican las ciudades para la libertad y los derechos ciudadanos de las mujeres. Nos referimos a ciudades de urbanizaciones periféricas «salvajes», de fragmentaciones compulsivas por obra y gracia de infraestructuras y privilegios residenciales, de carreras de obstáculos entre terrenos accidentados y transportes desarticulados, donde la intervención preventiva de los riesgos de género representa un desafío de mayor grado de dificultad.

La *prevención situacional* tiene como objetivo principal reducir las oportunidades para la comisión de los delitos y abarca un abanico de iniciativas, las cuales incluyen aquellas dirigidas a la población en general, la focalización en puntos críticos, la vigilancia formal e informal y la mejora del diseño urbano. Asimismo, comprende iniciativas dirigidas a los grupos sociales en riesgo de cometer delitos, que se centran en el diseño específico de medidas basadas en la predicción del riesgo. Además, incorpora medidas para disuadir a eventuales delincuentes, que se relacionan con sistemas de seguridad privados, sistemas de circuitos cerrados de cámaras e instalación de luminarias (Dammert 2005). Se fundamenta en «el análisis estratégico de un territorio o distrito dado, con vista a identificar y registrar tanto las oportunidades favorables a la comisión de delitos, como los individuos y situaciones que presentan riesgo» (Chalom 2001: 15).

La seguridad de las mujeres en las ciudades pone en el centro de la escena al gobierno local, con su nuevo perfil institucional sensible y proactivo hacia las violencias que afectan a las mujeres y niñas. Los gobiernos locales (municipalidades) son instituciones territorializadas de la democracia y la gestión pública, de relevante importancia no obstante sus limitaciones y deficiencias. Han rebasado las clásicas funciones de prestadores de servicios básicos y obras públicas, convirtiéndose —unos más, otros menos— en promotores del desarrollo local integral y de la inclusión social. El actual protagonismo de los gobiernos locales latinoamericanos muestra un nuevo horizonte de competencias, funciones, innovaciones y buenas prácticas del quehacer municipal, que comprenden los asuntos de la seguridad ciudadana y de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Ante la diversidad de factores que inciden en los niveles de inseguridad y sus consecuencias en múltiples aspectos de la vida ciudadana, los gobiernos locales se han visto en la necesidad de enfrentar las situaciones respectivas con respuestas también diversas que impacten sobre los factores que promueven la delincuencia y la violencia, haciendo un especial énfasis en el ámbito de la prevención. El nivel local dispone de oportunidades que no tienen otras instituciones, como el conocimiento acabado y detallado de la realidad de la ciudad, la cercanía con sus habitantes, la

posibilidad de hacer participar a la comunidad, y flexibilidad para actuar.<sup>8</sup> Se considera que los gobiernos locales son «vitales» para la implementación de iniciativas de prevención de la violencia y la delincuencia, y que deben jugar un rol de articulador de los diversos actores que participan en las iniciativas de seguridad ciudadana, así como de las intervenciones que impactan positivamente en la prevención (Dammert 2006). Ello, por supuesto, en el marco de realidades que inciden en lo local, sean de carácter social, político o cultural, y que remiten a realidades mayores, ya sea regionales, nacionales o globales.

Los gobiernos locales deben construir con autonomía y corresponsabilidad una política acorde con sus respectivas circunstancias, con la misión de garantizar el respeto por la vida, la honra y bienes ciudadanos, en el marco del Estado de derecho y a partir del fortalecimiento de procesos sociales e interinstitucionales. Deben definir una política integral de intervención que organice las acciones, las cuales deben ir desde la prevención hasta la penalización, pasando por la resolución pacífica de los conflictos, las intervenciones policiales y la investigación judicial. Un modelo que considere a sus diversos agentes y agencias como actores que se complementan y se coordinan con corresponsabilidad. (Acero Velásquez 2006: 81)

Cuando se trata de la inseguridad que afecta específicamente a las mujeres, las políticas públicas locales se orientan, generalmente, bajo los siguientes parámetros, que consignan Rainero, Rodigou y Pérez (2005: 24–25):

- Concepción *asistencialista*: Las instituciones y servicios públicos se crean para atender la situación pos-violencia, es decir, cuando las mujeres se han convertido en víctimas. Sin embargo, no se construyen y elaboran, en general, estrategias y recursos para la prevención de la violencia, ni para promover los derechos de las mujeres a vivir una ciudad sin violencia.
- Concepción *victimista*: Las mujeres son tratadas solamente como víctimas y destinatarias de recomendaciones, consejos o sugerencias, las que en realidad inhiben y limitan sus movimientos en la ciudad e inciden en las elecciones y decisiones respecto a las actividades, los horarios y/o lugares por donde transitar. Se trata, por el contrario, de considerar a las mujeres como ciudadanas libres para decidir respecto a su seguridad y garantizar desde el Estado condiciones que remuevan las causas del temor e inseguridad en la ciudad.
- Concepción *delegativa*: Si bien se crean organismos específicos y con personal capacitado para atender a las mujeres víctimas de violencia, con el objetivo de una atención adecuada que impida la doble victimización a la que se ven expuestas cuando denuncian, no se aborda

<sup>8</sup> Véase Red URB-AL 14 «Seguridad ciudadana en la ciudad». Coordinación Municipalidad de Valparaíso, Chile. <http://www.urbalvalparaiso.cl>. El objetivo de esta Red es buscar soluciones concertadas a los desafíos comunes de las ciudades europeas y latinoamericanas, tanto en los ámbitos de políticas urbanas, como de equipamientos colectivos, formación de recursos humanos, liderazgo de las autoridades locales y promoción de buenas prácticas urbanas, para lograr establecer un vínculo de colaboración entre ciudades de continentes distintos.

la estructura institucional en su conjunto (judicial, policial, servicios sociales, etc.), la cual sigue manteniendo concepciones erróneas acerca de la violencia que viven las mujeres. Esto es, atribuyendo como causal de violencia el propio comportamiento de las mujeres y, por lo tanto, culpabilizando a las mismas o aislando la violencia contra las mujeres del contexto cultural en el que tiene origen, propio de una sociedad patriarcal que condiciona las formas de relación entre varones y mujeres y donde la violencia es una de sus expresiones.

Sin embargo, la apertura y la sensibilidad de algunos gobiernos locales hacia la violencia que sufren las mujeres han dado lugar al reconocimiento y la atención a la violencia intrafamiliar con una perspectiva de género, o que va más allá del tratamiento asistencial-victimista. Sin duda han influido las luchas, denuncias y trabajos de las mujeres que, desde la década de 1980, han conseguido hacer públicamente visible la violencia que afecta a las mujeres en la esfera de la vida privada. Al haber adquirido el rango de interés público y de problema de salud pública, motiva la intervención de los gobiernos municipales dispuestos a promover la defensa de los derechos humanos de la mujer. Un asunto que antes era considerado ajeno a las funciones del municipio, actualmente es asumido por algunos gobiernos locales como materia de competencia y responsabilidad municipal, que en la mayoría de los casos se inicia con servicios de atención y prevención de la violencia contra las mujeres en todas las etapas de su ciclo vital.<sup>9</sup>

Este nuevo papel del gobierno local en relación con la violencia intrafamiliar es de enorme importancia para la calidad de la vida cotidiana de las mujeres y para la democratización de las relaciones sociales de género en los espacios locales. La proximidad del gobierno local adquiere así un sentido concreto de presencia y acción positiva de la autoridad municipal (Massolo 2003); se trata de una proximidad institucional efectiva que siempre debe funcionar acompañada de la presencia activa y propositiva de las organizaciones de mujeres, asociaciones diversas de la sociedad civil, otras instancias de gobierno, instituciones de educación, medios de comunicación y cuantos sectores y actores confluyan en el genuino interés y voluntad de erradicar la violencia de género en el ámbito privado y público. Sin embargo, focalizar la atención en la violencia intrafamiliar puede implicar ciertas limitaciones en cuanto al papel del gobierno local, como las que señalan Provoste y Guerrero (2004: 22):

---

<sup>9</sup> Algunos gobiernos locales establecen sus propias normativas al respecto; por ejemplo la Municipalidad de Rosario, Argentina, en la Ordenanza 6.238 establece el servicio de atención en casos de «violencia familiar» o «maltrato familiar»; en la Ordenanza 6.873, la «Campaña de Concientización Ciudadana para la Prevención de la Violencia contra la Mujer»; y en la Ordenanza 7.585 crea el Servicio Municipal de Atención a Víctimas de Violencia Sexual dirigido a mujeres, varones, niñas, niños que han sido agredidos mediante la circunstancia del abuso y violación. Y la Municipalidad de Cuenca, Ecuador, reconoce la violencia intrafamiliar como problema social, político, de salud pública y seguridad ciudadana en la Ordenanza 169, para «Establecer las Políticas Tendientes a Prevenir y Erradicar la Violencia Intrafamiliar», aprobada en sesiones ordinarias del 6 y 20 de noviembre de 2002, y publicada el 25 de noviembre del mismo año; en [http://www.municipalidadcuenca.gov.ec/download/ordenanzas/ordenanza\\_169.doc](http://www.municipalidadcuenca.gov.ec/download/ordenanzas/ordenanza_169.doc).



La consideración de la violencia intrafamiliar como un problema de seguridad ciudadana constituye un avance importante en la incorporación de los temas de género en este debate, pero a la vez plantea como limitación el hecho de que deja fuera del debate otras formas de violencia. Asimismo, ofrece la posibilidad de poner el énfasis en quienes sufren este tipo de violencia —las mujeres y los niños principalmente—, pero este énfasis puede desdibujar la actuación sobre el sistema de subordinación y discriminación que le da origen.

La coordinación y la cooperación horizontal y vertical (no burocratizada), son criterios de actuación indispensables y fundamentales. Ningún gobierno local puede por sí solo enfrentar y responder eficazmente a los múltiples problemas y desafíos de la violencia de género, así como a ningún otro problema y reto de las complejas sociedades urbanas locales, en un mundo impactado por los acelerados cambios de la globalización. Por otra parte, la prevención primaria, la secundaria y la situacional son las líneas rectoras y prioritarias de las políticas y acciones de los gobiernos locales en el terreno de la violencia de género vinculada a la seguridad ciudadana, a partir de identificar y tratar las diferencias entre las mujeres según su condición socioeconómica, edad, lugar de residencia y trabajo, etnia, religión, orientación sexual, migración y desplazamiento.

Petrella y Vanderschueren (2003: 224) recomiendan que la política de prevención de los gobiernos locales se base en intervenciones transversales al interior de los distintos departamentos y servicios municipales, que deberían incorporar los problemas de la seguridad en sus intervenciones, así como la creación de una «coalición para la prevención» para una estrategia local sostenible:

A nivel local, la asociación o coalición es el instrumento para la construcción, sobre la base de acuerdos precisos, del consenso y de la participación, aunando los intereses de diversos actores, responsabilizándolos y valorizando las capacidades locales. Esta asociación se consolida y desarrolla en función de objetivos específicos, en torno a una estrategia precisa delineada con el consenso de los diversos representantes de la sociedad civil, de las instituciones públicas y en particular de los organismos de policía y justicia.

Las coaliciones o acuerdos y las redes constituyen estrategias clave para la eficacia y sostenibilidad de las acciones locales destinadas a prevenir, disminuir y erradicar las violencias contra las mujeres y niñas en la vida pública y privada.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Un ejemplo es el *Acuerdo ciudadano por una Barcelona libre de violencia contra las mujeres*, mediante el cual se establecen y renuevan compromisos concretos de colaboración entre el Ayuntamiento y el tejido asociativo de la ciudad; entre ellos, la ejecución del Plan Operativo Contra la Violencia hacia las Mujeres, una de las líneas estratégicas del Plan Municipal para las Mujeres, que establece un marco de actuación para coordinar los esfuerzos e iniciativas de todos los agentes sociales implicados en el abordaje del fenómeno. La situación de la violencia de género en la ciudad, la actuación de los servicios municipales de atención a las mujeres que sufren violencia y la actuación de las diversas entidades del tejido asociativo, constituyen elementos clave para definir el marco de referencia de los criterios de actuación del Ayuntamiento. En <http://www.cird.bcn.es/castella/ebcndon/ebcndon1.htm>.



### 3 REDES CONTRA LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES

La estrategia de redes de municipios y ciudades es una innovación del enfoque de la gestión municipal capaz de superar las rivalidades y desconfianzas entre los actores políticos y los localismos, así como de potenciar los recursos, las iniciativas y los impactos de las acciones locales. Se han avanzado experiencias de redes intermunicipales para enfrentar la problemática de la violencia de género; por ejemplo, la red conformada por veinte municipios del cinturón industrial de la Comunidad Autónoma de Madrid, España, en la que se integran las tres áreas municipales de cada ayuntamiento con mayor implicación en las acciones preventivas y de protección de la violencia contra las mujeres: Servicios Sociales, Mujer y Policía Local. La coordinación de las tres áreas se realiza a través de Mesas Interdisciplinarias.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Véase Red de Ciudades contra la Violencia hacia las Mujeres, <http://www.redciudades.org/rcmunicipios.asp>.

## RED DE CIUDADES CONTRA LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES

La Red se asienta en la tesis de que el municipio es la Administración Pública más cercana y aquella que cuenta con las competencias para el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas de intervención directa dirigidas al bienestar de ciudadanos y ciudadanas. Es en consecuencia la Administración que debe integrar y coordinar al conjunto de servicios públicos y de profesionales capaces de ofrecer una atención rápida, integral y multidisciplinar a las mujeres víctimas de Violencia de Género. Por estas razones, consideramos el ámbito municipal como el más adecuado y eficaz para desarrollar políticas dirigidas a luchar contra los malos tratos y a garantizar una atención de calidad a las víctimas.

Consideramos que los malos tratos contra las mujeres representan un fenómeno social de tal magnitud que atenta contra la dignidad de las mujeres, vulnera sus derechos y restringe sus posibilidades de elección en todos los aspectos de su vida. Esta situación exige la urgente atención política y su necesaria traducción presupuestaria en todos los Ayuntamientos.

Las aportaciones para la erradicación de la violencia contra las mujeres deben integrarse en el marco de **Planes de Igualdad**, e implicar al conjunto de las áreas municipales garantizando que todas las políticas desarrolladas por los Gobiernos Locales contengan una perspectiva de Género.

La respuesta a la Violencia de Género debe plantearse desde una perspectiva integral y multidisciplinar, a través de **Programas Locales contra la Violencia de Género**, que garanticen, fomenten e implementen actividades y formulas preventivas junto a una atención de alta calidad para las víctimas

Los Programas Locales contra la Violencia de Género deben abordar aspectos estratégicos en la lucha contra los malos tratos a las mujeres:

- **Protección.**
- **Atención de las necesidades básicas de las mujeres víctimas de violencia.**
- **Investigación**, para conocer con mayor exactitud las características y la verdadera dimensión del problema en cada municipio.
- **Sensibilización**, dirigida a promover el rechazo social hacia las conductas violentas de los varones contra las mujeres y rebajar el grado de tolerancia hacia la violencia de género.
- **Prevención social**, a través de programas específicos dirigidos tanto a menores como a sus progenitores, así como cuantas actuaciones fomenten la eliminación del sexismo en todos los ámbitos de las relaciones humanas (con especial incidencia en los medios de comunicación social).

En el marco de los Programas Locales contra la Violencia de Género, los Gobiernos Locales deben garantizar una continuada y especializada formación de los/las diferentes profesionales comprometidos/as en estos aspectos. Las repuestas deben contemplar la coordinación de las actuaciones preventivas y de intervención.

**PREVENCIÓN PRIMARIA:** Todas aquellas actuaciones dirigidas a prevenir el problema antes de que este llegue a manifestarse. Las actuaciones han de ir encaminadas a **reducir los factores de riesgo**.

**PREVENCIÓN SECUNDARIA:** Todas aquellas actuaciones dirigidas a **reducir la tasa de prevalencia** del problema de la violencia de género.

**INTERVENCIÓN:** Supone la creación de recursos o la adaptación de los ya existentes, para la protección, atención y recuperación de las víctimas de violencia de género (mujeres e hijos).

Fuente: <http://www.redfeminista.org/Documentos.asp?p=12>

Otro ejemplo de red que compromete a gobiernos locales latinoamericanos dentro de la Red URB-AI 12 «Ciudad y Mujer», es el proyecto coordinado por la Municipalidad de Goicochea, Costa Rica, que se presenta en recuadro.

## PROYECTO URB-AL 12: GOBIERNOS LOCALES Y VIOLENCIA DE GÉNERO (MUNIVIOGE)

### Objetivo General:

Fomentar y/o fortalecer las políticas locales para combatir la violencia de género.

### Objetivos Específicos:

- 1) Identificar la realidad de la violencia de género en cada uno de los municipios.
- 2) Crear instrumentos de soporte a los municipios que ayuden a la intervención en materia de violencia de género.

### Actividades Previstas:

**Objetivo 1:** Analizar los elementos que inciden en la violencia de género.

**Producto:** DIAGNÓSTICO CONCRETO DE LAS MANIFESTACIONES Y MAGNITUDES DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN CADA LOCALIDAD. Este diagnóstico debe contemplar como mínimo los siguientes ámbitos:

- a) Recogida de datos cuantitativo y cualitativo sobre la violencia:
  - a.1. Registros oficiales
  - a.2. Información no oficial
- b) Marco legal
- c) Tipificación del contexto psicosocial y económico de la violencia de género.
- d) Identificación de organizaciones asociativas susceptibles de apoyar las políticas de intervención en la violencia de género.
- e) Inventario de los recursos existentes en los ámbitos locales (recursos humanos, recursos económicos e infraestructuras).

**Objetivo 2:** Sensibilizar a los agentes actuantes en materia de violencia de género.

**Producto:** MÓDULO DE FORMACIÓN. Dirigido especialmente a:

- a) Líderes sociocomunitarios y asociativos.
- b) Red institucional (policía, agentes de salud, educativos, municipales, autoridades políticas, etc.).
- c) Empresa privada.

**Objetivo 3:** Conocer, poner en común y divulgar prácticas y acciones exitosas en el combate de la violencia de género.

**Producto:** GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS.

**Objetivo 4:** Orientar y divulgar programas y planes de acciones específicas para la intervención en la problemática de la violencia de género.

**Producto:** PROTOCOLO DE INTERVENCIÓN FRENTE A LA VIOLENCIA DE GÉNERO. Debe contener las siguientes líneas de acción:

- a) Procesos de sensibilización
- b) Formación y capacitación
- c) Atención inmediata
- d) Atención a largo plazo

**Entidad Coordinadora:** Municipalidad de Goicoechea -Costa Rica

### Socios:

- Socio 1: Municipalidad de Goicoechea, Costa Rica
- Socio 2: Municipio de El Bosque, Chile
- Socio 3: Ayuntamiento de Badalona, España
- Socio 4: Ayuntamiento de Lloret de Mar, España

Fuente: Red URB-AL 12 "Mujer y Ciudad", <http://www.diba.es/urbal12>

En las experiencias municipales innovadoras que asumen el principio de equidad de género y que implementan acciones afirmativas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, existe un factor clave e imprescindible: la *voluntad política* de los actores políticos, sobre todo del alcalde o alcaldesa, que deben desempeñar un liderazgo institucional dinámico y eficaz. La voluntad política y el liderazgo sensible ante problemáticas como la violencia de género son detonadores de procesos de apertura, cambio institucional, de nuevas formas de interlocución e interrelación con la ciudadanía, y de democratización de las relaciones sociales cotidianas en la convivencia cívica urbana. Esto tiene que ver con lo que Borja y Castells (1997: 185) llaman «demandas de ciudad», que expresan demandas «de democratización, de gobierno de proximidad (o subsidiariedad), de descentralización y desburocratización, de participación cívica y de cooperación social». Pero, sin el factor voluntad política efectiva y sostenida, difícilmente se logra desarrollar procesos de articulación de coaliciones y redes que encaren la atención, prevención y erradicación de la violencia de género con miras de largo plazo.

Los gobiernos locales latinoamericanos tienen competencias y funciones relativas a la provisión y gestión de servicios y equipamientos públicos y a la planeación del desarrollo urbano, con mayor o menor amplitud de recursos y atribuciones según los marcos jurídicos. Son competencias y funciones que inciden directamente en la calidad de vida urbana y en las situaciones de seguridad o inseguridad individual y colectiva. Debido a que en su mayor parte nuestras ciudades han crecido aceleradamente y de manera inequitativa y segregadora, sin planeación del desarrollo ni ordenamiento territorial, las acciones de prevención situacional contra la violencia de género son intervenciones *post facto*, generalmente sobre pésimas condiciones urbanas que se intenta mejorar. Además, las nuevas urbanizaciones populares periféricas siguen el mismo patrón de carencias y marginación; las nuevas urbanizaciones residenciales son enclaves privilegiados, autoprotégidos y autosuficientes; y la planeación como instrumento del gobierno de las ciudades prácticamente no tiene injerencia en los procesos y la toma de decisiones.

La seguridad de las mujeres en nuestras ciudades latinoamericanas es un derecho, una necesidad y un desafío, en contextos donde se ha ido acumulando un conjunto complicado de problemas, déficit, inercias y malas prácticas, que no facilitan precisamente las intervenciones de prevención de la violencia de género en los espacios públicos y en la estructura urbana.

De acuerdo con los seis principios de seguridad urbana del gobierno local de Montreal, Canadá, los campos sobre los que hay que intervenir, tanto en las nuevas urbanizaciones como en el mejoramiento de los espacios existentes, son:<sup>12</sup>

- 1) *Saber dónde se está y adónde se va: señalización*. Clara, precisa y colocada estratégicamente. Uniforme a pesar de las diferencias entre

<sup>12</sup> En Sánchez de Madariaga (2004): 88–89. También véase Michaud (2002).

lugares. Visible sin destrozar el paisaje, pero tampoco sin ser camuflada por este.

- 2) *Ver y ser visto: visibilidad: iluminación.* Distribución estratégica, intensidad suficiente, efecto global, mantenimiento, uniformidad, visibilidad de la persona de a pie, lugares estratégicos. Escondrijos: en lugares donde no pueden ser evitados, como los aparcamientos o el transporte público, deben ser de acceso limitado, tener vigilancia y un campo de visión amplio, por ejemplo a través de espejos o de la utilización de materiales transparentes. Campo de visión amplio que permita la mayor permeabilidad visual posible: por ejemplo, evitar entradas escondidas entre dos muros, evitar cerramientos opacos; evitar esquinas abruptas, como ángulos de 90 grados o menos en el Metro; asegurar la permeabilidad visual de los lugares con más riesgo, como escaleras, ascensores, vestíbulos, pasillos. Evitar los desplazamientos previsibles, es decir, los que no ofrecen vías alternativas cuando ya se está en ellos, como puentes, escaleras, túneles o ascensores. Estos lugares son particularmente peligrosos cuando están en lugares aislados o hay escondrijos cerca. Lo mejor es eliminarlos para el uso peatonal, siempre que se pueda. En caso contrario: iluminación dentro y alrededor para evitar el efecto de acuario, eliminar los escondrijos a menos de cien metros; asegurar un campo de visión muy amplio, con espejos o vidrios para ver el conjunto antes de empezar el recorrido; incluir salidas y caminos alternativos, favorecer la implantación de actividades para la vigilancia informal.
- 3) *Oír y ser oído: afluencia.* Facilitar la mezcla de usos para asegurar la concurrencia de personas. La afluencia de gente reduce el riesgo de agresión. Procurar que los usos cubran el mayor espectro posible de franja horaria.
- 4) *Poder escaparse y obtener socorro: vigilancia formal y acceso a ayuda.* Señalización y vigilancia formal directa (guardias) o indirecta (teléfonos de socorro). Los comercios y servicios son lugares de vigilancia informal durante las horas en que están abiertos.
- 5) *Vivir en un entorno acogedor y limpio: ordenación y mantenimiento de los lugares.* Formas del espacio que favorezcan su apropiación, su transformación por parte de las personas residentes, su legibilidad y su uso. Distinción clara entre el espacio público y el espacio privado. Asegurar el mantenimiento: previene el vandalismo, porque muestra que la gente se ocupa y se interesa por el lugar.
- 6) *Actuar todas las personas juntas: la participación de la comunidad.* Marchas, movilización de la población y de entidades locales, públicas y privadas. Apropiación de los lugares públicos por la población.

Por su parte, la Declaración de Bogotá, resultado de la Segunda Conferencia Internacional «Ciudades Seguras para Mujeres y Niñas», celebrada

en noviembre de 2004, en la ciudad de Bogotá,<sup>13</sup> Colombia, hace el siguiente llamado a las autoridades locales:

Para que implementen políticas municipales de seguridad ciudadana con enfoque de género, que capaciten a quienes tienen bajo su responsabilidad la formulación y puesta en marcha de políticas públicas dirigidas a la protección de los derechos humanos y el fortalecimiento de la responsabilidad cívica, especialmente a la fuerza pública, en temas de prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas tanto en el espacio privado como en el público; incrementen el número de mujeres oficiales específicamente dedicadas a la atención de los casos de violencia contra las mujeres y las niñas; programas específicos de prevención para adolescentes y niñas, centros de atención a mujeres maltratadas, infraestructura adecuada, transporte público, iluminación y la promoción de más mujeres en el poder local, incentivar programas de paz y convivencia comunitaria y crear programas especiales para hombres violentos.<sup>14</sup>

*El derecho al uso y disfrute de los espacios públicos* se encuentra resaltado en el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos para la Ciudad de Montevideo, «Ni más ni Menos», 2001–2005.<sup>15</sup> Señala que en el espacio físico —en las plazas, los paseos y parques, las calles y pasajes de la ciudad— se expresan de muy diferentes maneras las relaciones de género, y que en la infraestructura edilicia pueden captarse las valoraciones sobre lo masculino y lo femenino, el lugar y los roles que han ocupado. Los espacios urbanos pueden impulsar, a través de su lenguaje, modelos de tolerancia y respeto a la diversidad, así como el reconocimiento de que los derechos, las necesidades y preferencias de distintos sectores de la sociedad se expresan en los diferentes espacios públicos. Incidir sobre ellos, para propiciar el encuentro, evitando la segregación y «guetización», aparece como una tarea democratizadora. En el Plan se proponen las siguientes líneas de acción positiva:

- Promover la incorporación de la perspectiva de género en los procesos de toma de decisiones sobre el espacio urbano y rural del departamento:

<sup>13</sup> La ciudad de Bogotá obtuvo el reconocimiento del Premio de la Unesco «Capitales de la Paz 2002–2003», por su modelo de seguridad ciudadana que potencia en los ciudadanos la libertad frente al temor, al permitir su participación en la construcción de una seguridad garante de sus libertades y no la victimización que inhibe el ejercicio de los derechos y deberes, por posibles amenazas al entrar en contacto con otros en el escenario público. El proyecto «Misión Bogotá» capacita a *guías ciudadanos*: —mujeres cabeza de familia, gente desplazada, ex habitantes de las calles, vendedores ambulantes, etc.— en el ejercicio de competencias ciudadanas mientras promueven en los espacios públicos prácticas de fortalecimiento del tejido social y el cumplimiento de acuerdos de convivencia, que privilegian la solidaridad y el respeto fundamentales para la seguridad ciudadana. Véase «Misión Bogotá. Hacia la construcción de una política pública de seguridad ciudadana humana», revista *Ciudades Iberoamericanas* (Madrid: Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, UCCI), no. 26 (diciembre 2004): 50–51, <http://www.munimadrid.es/Principal/ayuntamiento/ServMuni/internacional/ucci/html/indexcal1.html>.

<sup>14</sup> En Red Mujer y Hábitat de América Latina, <http://www.redmujer.org.ar>.

<sup>15</sup> En <http://www.montevideo.gub.uy>. Este Plan de Igualdad de Oportunidades, así como otros conocidos (Rosario, Buenos Aires, Cuenca, Bogotá, Ciudad de México), incluye también el tema de la violencia contra las mujeres y «el derecho a una vida libre de violencias».

- contribuir a la discusión sobre el valor del espacio urbano y rural como factor de reforzamiento y reconocimiento de identidades;
- sensibilizar a los equipos municipales sobre la necesidad de incluir el enfoque de género en las políticas urbanas;
- fomentar la participación activa de las mujeres en la toma de decisiones sobre obras y servicios locales y centrales;
- promover y auspiciar al desarrollo de investigaciones sobre los usos de espacios públicos y privados desde una perspectiva de género.
- Propiciar un uso más democrático de los servicios colectivos y los espacios públicos por hombres y mujeres de diferentes edades y condiciones:
  - impulsar el trato preferencial para ancianas y ancianos, embarazadas, mujeres u hombres con niños, en los servicios públicos;
  - incorporar en la sustitución de las unidades del transporte colectivo, requisitos que mejoren la accesibilidad;
  - crear canales de denuncia del maltrato y/o abusos en el transporte público (omnibuses y taxis) con el apoyo de las empresas privadas;
  - difundir experiencias de la región y del mundo relativas a las nuevas tendencias en la planificación y uso de los espacios públicos que integran la perspectiva de género;
  - apoyar la transformación de las canchas deportivas abandonadas o en desuso en espacios polifuncionales para actividades recreativas y deportivas dirigidas a mujeres y hombres de diferentes edades.
- Aumentar la visibilidad pública del aporte de las mujeres a la cultura, la ciencia, la política y otros ámbitos de actuación en Montevideo:
  - integrar a mujeres que han contribuido, desde diferentes áreas, al desarrollo del país, en el nomenclador de referencias de plazas, calles y pasajes de la ciudad;
  - difundir la obra y el aporte de diferentes mujeres en los espacios públicos gestionados por el municipio;
  - apoyar y auspiciar las iniciativas que recobren las «huellas» de las mujeres en la ciudad.

150

#### 4 CONCLUSIONES: PREGUNTAS Y PROPUESTAS

El «deber ser y hacer» de los gobiernos locales respecto de la seguridad ciudadana de las mujeres en las ciudades significa un nuevo imperativo y un reto, que convergen en la serie de exigencias de transformación político-institucional que tienen que emprender las municipalidades para adaptarse a los nuevos roles, competencias, responsabilidades y oportunidades de los nuevos tiempos. Si, como dicen Borja y Castells (1997: 369), «las ciudades son hoy los lugares privilegiados de innovación democrática», entonces es de esperar que la perspectiva de género y la promoción de los derechos de las mujeres se instalen en las políticas y acciones de seguridad ciudadana en las ciudades.



La visión panorámica de los gobiernos locales latinoamericanos —además de constatar la vasta y compleja heterogeneidad de los aproximadamente 16 mil municipios— revela los difíciles y hasta lentos procesos de cambio que están experimentando en la transición del modelo tradicional anterior al nuevo moderno perfil y desempeño. Por lo que sabemos, ninguna reforma municipal ni política de descentralización ha logrado resolver la transición hacia la refundación de los municipios como instituciones de gobierno sólidas, autónomas, democráticas, eficientes, eficaces y transparentes. Dentro de la heterogeneidad existente, por supuesto que se encuentran excepciones.

En consecuencia, el «deber ser y hacer» de los gobiernos locales, además de un imperativo, es también una expresión de deseos y esperanzas que todavía no cuentan con asideros plausibles en la mayoría de los municipios: esa es la realidad. Pero como también la realidad nos demuestra que sí se pueden dar los cambios y cumplir los deseos en algunos casos, es allí donde hay que buscar —analítica y empíricamente— las respuestas a los interrogantes y la formulación de las propuestas. Dado que son procesos innovadores recientes, a veces de ensayo y error, y que faltan sistematizaciones de las experiencias y estudios comparados, es aún un campo de exploración del que surgen más preguntas que afirmaciones, como las siguientes:

- ¿Qué condiciones hacen posible que se instale la perspectiva de género en torno a la seguridad ciudadana dentro de la actuación de los gobiernos locales?
- ¿Cuáles acciones (o buenas prácticas) comprueban resultados de la prevención situacional de la violencia contra las mujeres, en los espacios públicos de la vida cotidiana en las ciudades?
- ¿Cuáles son los mecanismos institucionales y metodologías de trabajo que están dando mejores resultados, en relación con los objetivos de disminuir / erradicar la inseguridad y discriminación de las mujeres en las ciudades?
- ¿A qué se deben los mayores obstáculos que se enfrentan?
- ¿Qué lecciones aprendidas se derivan de los análisis de las experiencias de los gobiernos locales?
- El *paradigma Ciudad Juárez* de gobierno local insensible, negligente y hostil ante la violencia de género y los reclamos de justicia, ¿es verificable como una regla o una excepción?

En cuanto a las propuestas, se sugiere las siguientes:

- Promover y apoyar la elaboración de sistematizaciones de experiencias y estudios de caso comparados, dentro del mismo país y entre países, de manera de conformar una «masa crítica» de conocimientos, análisis y recomendaciones en la línea específica de la seguridad ciudadana de las mujeres en las ciudades. Publicar las sistematizaciones y estudios en formato impreso y electrónico.
- Promover y apoyar la elaboración de materiales didácticos de capacitación (guías, manuales y otro tipo de herramientas), sobre la perspectiva de género en los diversos aspectos de la violencia urba-

na y la seguridad ciudadana, destinados a los gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales de cada país.

- Diseñar y aplicar programas permanentes de sensibilización y capacitación en equidad de género y derechos de las mujeres, dirigidos prioritariamente a las autoridades municipales y funcionarios encargados de los asuntos de la seguridad ciudadana.
- Establecer vinculaciones e intercambios entre los estudios de la violencia de género, los estudios de las masculinidades, los estudios de la violencia urbana y el urbanismo.
- Establecer vinculaciones de incidencia en las asociaciones nacionales de municipios, la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones, y la organización mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.
- Finalmente, revelar y discutir a través de escenarios de intercambio de experiencias, los significados y vivencias de las mujeres en los espacios públicos ciudadanos que representan conquistas ciudadanas, lugares de emancipación y celebración y ámbitos de articulación de coaliciones y redes, que gozan de las libertades democráticas y del derecho a la ciudad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acero Velásquez, Hugo. 2006. «Departamentos y municipios seguros (DMS): Responsabilidad local de la convivencia y la seguridad ciudadana». En PNUD. *Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana*. Vol. 2. El Salvador, San Salvador: Programa Sociedad sin Violencia, PNUD.
- Borja, Jordi y Manuel Castells. 1997. *Local y global*. Madrid: Taurus.
- CAFSU – Comité d’action femmes et sécurité urbaine. 2002. *La seguridad de las mujeres. De la dependencia a la autonomía. Actuando para la seguridad de las mujeres*. Juego de Herramientas. Montreal: CAFSU, <http://www.femmesetvilles.org/espagnol>.
- Chalom, Maurice, et al. 2001. *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía*. Santiago: Ediciones SUR.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos (OEA). 2002. «Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México. El derecho a no ser objeto de violencia y discriminación». En *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, <http://www.cidh.org/annualrep/2002sp/cap.vi.juarez.htm>.
- Dammert, Lucía. 2005. «Asociación gobierno local-comunidad en la prevención del delito». En Lucía Dammert y Gustavo Paulsen, eds. *Ciudad y seguridad en América Latina*. Santiago Red URB-AI 14/Flacso-Chile, <http://www.urbalvalparaiso.cl>.
- Dammert, Lucía. 2006. «La construcción de ciudadanía como estrategia para el fomento de la convivencia y la seguridad». En PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana*. Vol. 2. El Salvador, San Salvador: Programa Sociedad sin Violencia, PNUD.

- Gomáriz, Enrique y Ana Isabel García. 2003. *Género y seguridad democrática. Marco conceptual y criterios metodológicos*. San José de Costa Rica: Fundación Género y Sociedad (GESO), International Development Research Center (IDRC), <http://www.generoyseguridad.org/generoyseguridad.php>.
- Jiménez, María. 2002. «La violencia familiar y el marco jurídico». En María Jiménez, coord. *Violencia familiar en el Distrito Federal*. México, D.F.: Universidad de la Ciudad de México, Dirección General de Equidad y Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal.
- Lagarde y de los Ríos, Marcela. 2006. «Feminicidio». Conferencia en la Universidad de Oviedo, 12 de enero de 2006, publicado en *Ciudad de Mujeres*, 12 de mayo de 2006; en [http://www.ciudaddemujeres.com/articulos/article.php?id\\_article=77](http://www.ciudaddemujeres.com/articulos/article.php?id_article=77) (visitado 23/01/2007).
- Massolo, Alejandra. 2003. «Políticas públicas locales de equidad de género. Una innovación de la gestión municipal». En Dalia Barrera Bassols y Alejandra Massolo, comps. *El municipio. Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*. México, D.F.: Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza (Gimtrap)/Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres)/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, <http://www.gimtrap.org> y <http://www.redmujer.org.ar>.
- Massolo, Alejandra. 2004. «Introducción. Los temas de la ciudad desde la perspectiva de género». En A. Massolo, comp. *Una mirada de género a la ciudad de México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Azcapotzalco/Red Nacional de Investigación Urbana (RNIU).
- Michaud, Anne. 2002. «Una ordenación urbana segura desde el punto de vista de las mujeres». Documento preparado para el Seminario Internacional sobre Seguridad de las Mujeres «Tejiendo Lazos», 9–11 de mayo, 2002, Montreal. En <http://www.femmesetvilles.org>.
- Mujeres y Ciudades Internacional. 2006. *Premios Seguridad de las Mujeres 2004. Un compendio de buenas prácticas* (Montreal, diciembre de 2004/marzo de 2006 por la versión castellana). En [http://www.femmesetvilles.org/pdf-general/finalcompendium\\_es.pdf](http://www.femmesetvilles.org/pdf-general/finalcompendium_es.pdf).
- Petrella, Laura y Franz Vanderschueren. 2003. «Ciudad y violencia. Seguridad y ciudad». En Marcello Balbo, et al., comps. *La ciudad inclusiva*. Cuadernos de la Cepal no. 88. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Provoste, Patricia y Elizabeth Guerrero. 2004. *Violencia de género y seguridad ciudadana en el debate público local*. Santiago: Hexagrama, <http://www.hexagrama.cl/publicaciones>.
- Rainero, Liliana, Maite Rodigou y Soledad Pérez, eds. 2005. *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*. Córdoba: Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur Argentina (Cisca)/Unifem.
- Red URB-AL 14. «Seguridad ciudadana en la ciudad». Coordinación Municipalidad de Valparaíso, Chile. [www.urbalvalparaiso.cl](http://www.urbalvalparaiso.cl).
- Sánchez de Madariaga, Inés. 2004. *Urbanismo con perspectiva de género*. Sevilla: Instituto Andaluz de la Mujer, Junta de Andalucía, Fondo Social Europeo.
- Tamayo, Giulia. «Seguridad ciudadana con enfoque de género». 2003. En VV.AA. *Reducción de la pobreza, gobernabilidad democrática y equidad de género*. Tomo II. Managua: GTZ (Cooperación Técnica Alemana), <http://www.gtzgenero.org.ni>.
- Vega, Pilar. 1998. «Las mujeres de la calle y la calle de las mujeres. La conquista de la calle». En *Ciudades para un futuro más sostenible*, Boletín CF+S (Habitat, 1998), no. 7, <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n7/apveg.html>.

Fernando Carrión y Andreina Torres

Académicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso-Ecuador

154

*Cuando se piensa en la ciudad y las posibilidades que puede tener el poder local para eliminar los riesgos a que se refiere Alejandra Massolo en su presentación «Análisis y propuestas para la acción de los gobiernos locales en la seguridad de las mujeres en las ciudades», es necesario plantear tres ejes de reflexión. El primero es la violencia en su pluralidad actual y, en este caso, una forma particular de violencia vinculada a relaciones de poder basadas en el género. En segundo lugar, es necesario presentar algunas consideraciones sobre la ciudad frente las mujeres, es decir, el escenario donde esta relación de conflicto y violencia cobra forma, y la posibilidad de que el espacio urbano incida o introduzca algunos factores particulares y/o específicos en la violencia de género y en su resolución. Por último, debemos reflexionar sobre cómo, a partir de los procesos de descentralización de los Estados que tienen lugar en América Latina, se puede plantear algunas soluciones en torno a situaciones de violencia de género que se viven en las ciudades y que afectan de manera particular a las mujeres.*

### 1 PLURALIZACIÓN DE LA VIOLENCIA

*La violencia ha sido interpretada desde enfoques diversos que tienden a opacar el carácter «relacional» de sus múltiples expresiones. Un caso de ello son las aproximaciones que sugieren una suerte de patologización, a través de la cual la violencia es considerada como un problema o una enfermedad.<sup>1</sup> En este sentido, la explicación «médica» o «patológica» nos impide conocer el trasfondo de las expresiones violentas y las relaciones sociales de poder en las cuales ellas se enmarcan. Otros*

---

<sup>1</sup> Un ejemplo, muy claro y pertinente al tema específico de la violencia de género lo ofrece el tratamiento que dan los medios de comunicación a casos de pornografía y abuso infantil, en la medida en que las personas responsables son representadas como «enfermas» y sus acciones entendidas como derivadas de la «irracionalidad» o la «sinrazón». Este tipo de tratamiento mediático también suele ser común en la cobertura de los llamados «delitos de pasión», en la medida en que los celos desmedidos y la sinrazón que se supone ellos producen son presentados como justificativos del crimen. Estas explicaciones persisten, a pesar de que estos casos suelen darse en entornos familiares violentos y comúnmente están asociados a relaciones de poder basadas en el género.

enfoques reduccionistas hablan de factores de riesgo, causalidades y determinaciones. Plantear, por ejemplo, que el hecho de ser mujeres, niños o niñas, constituye por sí mismo un factor de riesgo, niega la posibilidad de conocer relaciones profundas que van determinando la presencia de la violencia o la ausencia de la vida. El género, en este sentido, debe ser visto no como un «atributo», que además —según esta visión— sería igual para todas las mujeres y todos los hombres, sino como un producto de relaciones de poder histórica y contextualmente situadas y, además, cambiantes. Asimismo, el panorama actual de la violencia rechaza aproximaciones desde la «causalidad» única o múltiple, porque lleva a determinaciones unívocas que terminan por negar los procesos históricos de los cuales son tributarios.

Para trascender visiones simplistas de los fenómenos violentos, como las discutidas arriba, es necesario entender que la violencia es principalmente una relación social que debe ser ubicada en contextos y «procesos» históricos específicos.<sup>2</sup> Actualmente nos enfrentamos a un paisaje plural de la violencia, en el que intervienen nuevos actores y actoras y en el que se ha generado un marco institucional múltiple que supera visiones «maniqueas» y tradicionales<sup>3</sup> de quienes están involucrados en expresiones violentas. Aparecen, entonces, como figuras fundamentales en la garantía de la seguridad, a más de las instituciones tradicionalmente involucradas en estos procesos, los gobiernos locales, las organizaciones de mujeres, las organizaciones de derechos humanos, el sistema escolar, el sistema de salud, etc. Asimismo, esta modificación de los marcos institucionales obedece a la pluralización de la violencia señalada anteriormente, dado que la lógica de la misma en el contexto actual es muy distinta según los sectores en que ella se manifiesta. Es distinta la violencia política de la violencia entre pandillas y de la violencia intrafamiliar.

Hoy en día debemos hablar no de «la violencia», sino de «las violencias», aunque definir y clasificar los distintos tipos de violencia nos plantea importantes retos conceptuales. Buvinic, Morrison y Shifter (2002), por ejemplo, afirman que las dificultades para establecer clasificaciones claras de los distintos tipos de violencias surgen de las variables que pueden ser tomadas en cuenta en su tipificación, que incluyen a los individuos que sufren la violencia, a los agentes de la misma, la naturaleza de la agresión, el motivo y la relación entre la persona que sufre y la persona que comete el daño (parientes, amigos, conocidos o desconocidos). Entonces, como sugieren los mismos autores, podríamos hablar de violencias «interpersonales» para agrupar en una sola categoría la violencia «doméstica», entendida como la violencia entre personas que tienen una relación consanguínea, de matrimonio formal o de tipo consensual, y aquella que ocurre entre individuos que no están relacionados de esta manera, denominada «violencia social». No obstante, esta clasificación genera

<sup>2</sup> Revisando los perfiles delictivos de hombre y mujeres en el Ecuador, es claro que en alguna época los delitos fueron definidos en relación con la moral y la tradición; de hecho, las «casas de reclusión femeninas», que luego se convirtieron en cárceles de mujeres, surgieron en el siglo XIX para el tratamiento de mujeres «desviadas» y estaban a cargo de religiosas cuya función era reencauzarlas (Torres 2005). Actualmente se podría decir que la violencia está profundamente vinculada al narcotráfico, o por lo menos eso es lo que nos revelan los perfiles de la población penitenciaria del país, cuya composición obedece a una serie de factores, principalmente a la lucha antidroga en la región andina y las prácticas de criminalización que esta ha introducido.

<sup>3</sup> Suelen predominar visiones maniqueas, según las cuales los buenos son la policía, y los malos, los delincuentes. También es común la visión clásica, donde los actores fundamentales son tres: la policía, la justicia y la cárcel.

una división entre la violencia «intrafamiliar» o doméstica, entendida como aquella que se circunscribe al ámbito del hogar y las relaciones de parentesco, y la violencia de género definida en sentido amplio, que contiene tanto la violencia intrafamiliar como la violencia social y/o urbana, que se vive en el espacio público y está definida por el género; por ejemplo, la persecución sufrida por los trabajadores y trabajadoras sexuales, la violencia y el acoso sexual, etc. Esta clasificación asume, además, que la violencia interpersonal no es «social». Otra opción es simplemente enumerar los distintos tipos de violencia: política, «juvenil», urbana, de género, etc., entendiendo que no dejan de ser categorías problemáticas y que, además, pueden intervenir de manera simultánea en un mismo fenómeno violento.

En las preocupaciones que nos atañen aquí, se nos plantea la necesidad de ver la interrelación entre dos tipos de violencia: la violencia urbana y la violencia de género; o, mejor dicho, entender la violencia de género y la especificidad de sus expresiones en el contexto urbano. No obstante, aquí también es fácil caer en una trampa que elude, además, las críticas feministas sobre la construcción de dicotomías espaciales y políticas definidas en torno a lo público y lo privado. Es decir, la violencia urbana puede pensarse únicamente desde lo «público», excluyendo así, por ejemplo, la violencia intrafamiliar como una preocupación de las ciudades. Entonces, así como es necesario definir la violencia de género como una violencia que se vive tanto en lo público como en lo privado (obviamente con particularidades distintas), también es claro que las ciudades tienen el reto de entender las especificidades de las violencias que viven, por ejemplo, las mujeres en razón de su género, no solo en el ámbito público, sino también en el privado; es decir, entender que lo privado igualmente es parte de la urbe (es decir, de lo público). Siendo que, como afirma Massolo, el énfasis en las políticas públicas ha estado en el combate a la violencia intrafamiliar y este ha sido por mucho tiempo un tema prioritario en las agendas de los movimientos de mujeres de la región, necesitaríamos profundizar, entonces, en esos otros tipos de violencias de género que sufren hombres y mujeres en la ciudad y, más específicamente, en el espacio público.

156

## 2 LA CIUDAD COMO ESCENARIO DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO

En Ecuador, datos sobre la violencia de pareja (Encuesta Endemain 2004, en Cepar 2006) revelan que los niveles de violencia (sea ésta física, sexual o psicológica) que sufren las mujeres son ligeramente más altos en contextos urbanos que en el campo. Los datos de esta encuesta no solo reflejan la persistencia de la violencia de género en el espacio doméstico, sino que también plantean una interrogante sobre la eficacia de los modelos de atención, que se supone son más accesibles en las ciudades. También llama la atención que las mujeres en contextos urbanos se sientan más expuestas a la violencia en las calles que en el hogar, a pesar del predominio de la violencia doméstica y/o intrafamiliar. Así lo demuestra un estudio realizado por Rainero y Rodigou (2003), en el que se constata que entre la población encuestada predomina una sensación de inseguridad, sobre todo «en las calles del barrio y en horarios nocturnos», percepción que es más alta entre las mujeres (p. 15). Esto quiere decir que la noción de «peligro» está fuertemente asociada con la calle.

Al igual que en estudios realizados en otras latitudes sobre la construcción del



miedo de las mujeres,<sup>4</sup> existe una brecha entre las altas percepciones de inseguridad de las mujeres y los datos estadísticos que demuestran que los hombres jóvenes están más expuestos a sufrir crímenes violentos. En el caso de Ecuador, según una encuesta realizada por Flacso en 2003 en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, el índice de victimización<sup>5</sup> es más alto entre hombres que entre mujeres (13 y 10,2 por ciento, respectivamente), es decir, que 54 por ciento de las personas victimizadas fueron hombres y 46 por ciento, mujeres. No obstante, si vemos los tipos de delitos de los que son víctimas hombres y mujeres, observamos algunas diferencias importantes: los hombres son más propensos a sufrir el robo con fuerza (7,5 y 3,9 por ciento, respectivamente) y las mujeres son más frecuentemente víctimas de ofensas sexuales, si comparamos con los hombres (2,7 y 0,3 por ciento) (Pacheco 2005: 40). A pesar de estas diferencias en los tipos de victimización, las percepciones de inseguridad son igual de altas (alrededor del 72 por ciento) en ambos sexos (Pacheco 2005: 51).

Como estaría apuntando el trabajo de Massolo, es necesario cuestionar la idea de que el miedo de las mujeres es «irracional» y destacar que estos datos señalan una forma particular de vivir la ciudad por parte de las mujeres, definida en gran medida por una construcción del temor y el miedo íntimamente ligada a amenazas con carga de género que se viven cotidianamente en la ciudad. En este sentido, las percepciones de inseguridad de las mujeres están mediadas por sus experiencias subjetivas en el contexto urbano. El temor a que un robo termine en violación, el acoso constante en las calles por la vía de «piropos» que sufren las mujeres que caminan solas en la calle con ropas «provocativas», etc., son todas fuentes de ese miedo y constituyen amenazas que, además, no suelen estar tipificadas como delitos. En este sentido, se reconoce que uno de los efectos de las percepciones de inseguridad de las mujeres es la limitación de su circulación (Rainero y Rodigou 2003: 15 y 16; Valente 2006), la modificación de sus conductas y, en general, una forma distinta de vivir la ciudad, que varía según la edad, la clase, la pertenencia étnica, etc., y que se caracteriza —según desarrolla Massolo— por lógicas perversas, como la «culpabilización» de la mujer que, por falta de «prudencia», se «expone» a ciertos peligros en sus recorridos por la ciudad.

Estas constataciones y las preocupaciones presentadas en el trabajo de Massolo nos plantean una interrogante: la ciudad, ¿es un problema o es una solución?

Una opción, la más común, es ver la ciudad como problema. No obstante, dada la persistencia de las corrientes que enfatizan que la «causalidad» es la forma de explicar la violencia, si consideramos la ciudad como anómica y como la centralidad de los problemas, llegaremos a la conclusión de que la ciudad es una «causa» de la violencia. Sin embargo, los países que tienen las tasas de urbanización más altas de América Latina no son necesariamente los más violentos. Asimismo, las ciudades más grandes de cada uno de los países latinoamericanos no son las más violentas.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Para el caso específico de Inglaterra, véase Bondi (2006).

<sup>5</sup> Según la metodología de la encuesta, en el índice de victimización de individuos se incluye robos sin violencia, robos con violencia, ofensas sexuales, ataques y amenazas.

<sup>6</sup> Los casos de Argentina, Chile y Uruguay así lo muestran, como también ocurre con el hecho de que São Paulo tienen tasas menores a Río de Janeiro, y esta menos que Recife. O Ciudad de México en relación con Guadalajara, Quito en relación con Esmeraldas o Tulcán, Bogotá con Cali y Medellín.



*Aun así, refutar la noción de lo urbano como problema no implica ignorar los impactos que está produciendo la violencia en la ciudad, impactos que en muchos casos podrían ser considerados irreversibles y que afectan a hombres y mujeres de manera diferenciada. Por un lado, por ejemplo, hay una reducción notable del tiempo en la ciudad. Cuando se visita cualquier ciudad de América Latina, lo primero que se escucha es «no vaya a salir después de las diez de la noche» o «no llegue antes de las seis de la mañana». Esto implica que el tiempo en la ciudad se acorta.*

*Lo mismo ocurre con el espacio, pues hay una reducción notable del uso de los espacios públicos, que se supone son los espacios relacionales. El espacio público se ha privatizado a través de los centros comerciales, de las urbanizaciones y, fundamentalmente, a través de los clubes privados, deportivos, sociales, etc., generando ya no un espacio público «común», sino más bien un espacio público desigual. Otro efecto perverso de la violencia que se vive en las ciudades, tantas veces comentado, es la adopción de barrotes, alarmas, guardias privados, que han llegado a ser parte del paisaje de la urbe.*

*En términos de la estructura urbana, esto significa que estamos pasando de la segregación urbana —propia de la ciudad industrial— a la fragmentación urbana que empieza a posicionarse con la globalización. Asimismo, por esta fragmentación urbana estamos creando una ciudad llena de extranjeros —lo que hemos llegado a llamar ‘foraneidad’ (Carrión 2003)—, es decir, una ciudad llena de ciudadanos y ciudadanas a quienes se les exige su cédula de identidad y/o pasaporte para acceder a ciertos espacios, como urbanizaciones cerradas, oficinas, etc.*

*En el caso específico de las mujeres, la ciudad las «expulsa», tendencia que antecede al incremento de los niveles de inseguridad en las ciudades latinoamericanas. Como afirma Massolo, las ideas de feminidad y masculinidad tienen un soporte espacial donde se manifiestan: lugares para lo masculino y lugares para lo femenino. Siguiendo el planteamiento de la autora en ese mismo texto, el significado otorgado a la designación «hombre de la calle» y «hombre público» es radicalmente distinto del que se asigna a la expresión «mujer de la calle» o «mujer pública»: mientras en el primer caso existe una valoración positiva, en el segundo, la imagen de la mujer en el espacio público alude a una trasgresión de la norma de género, pues «se la señala como libertina, prostituta, provocadora o irresponsable de sus deberes en la familia». Asimismo, la infraestructura de la ciudad, al no ser pensada desde las necesidades de las mujeres y al estar llena de lugares oscuros y deteriorados, que son altamente peligrosos para ellas, las violenta.*

*Otra opción, mucho más constructiva y por la que estaríamos apostando, es ver la ciudad como una solución, antes que como un problema. Según datos de la Cepal (Jordan y Simioni 2003), lo que vemos actualmente, por ejemplo, es que en la ciudad es mucho más fácil reducir la pobreza, porque efectivamente se ha reducido más en la ciudad que en el campo. Una visión de «solución» nos permite, además, alejarnos de esa concepción «victimista» de la mujer en la ciudad que Massolo señala como peligrosa.*

*La concepción según la cual las ciudades representan un ambiente hostil para las mujeres ha sido criticada, porque si bien las mujeres están expuestas a peligros específicos en el contexto urbano, este también ha constituido para las mujeres espacios de «liberación» y escape a los estereotipos y roles tradicionales que les han sido asignados (Bondi 2006), y mayores posibilidades de «ciudadanización». De allí que*

se pueda pensar en las ciudades como espacios de reconocimiento y de interlocución con el Estado, en los que las luchas de las mujeres se traducen en satisfacción de derechos y construcción de deberes, posibilidad que puede extenderse también a las luchas de gays, lesbianas, bisexuales y transexuales, que persiguen una mayor tolerancia frente a la diferencia y diversidad sexual (Bondi 2006).

En este sentido, la ciudad constituye un espacio de solución a muchos problemas sociales, un lugar con gran potencialidad para la inclusión de la alteridad y una plataforma simbiótica (integración), simbólica (identidad) y polis (cívica). Como afirma Bondi (2006), la ciudad puede ser pensada como un escenario en el cual la norma basada en las diferencias de género puede ser «confrontada, transformada y reconfigurada», visión que implica ver las ciudades más que como «opresivas» o «liberadoras» para las mujeres, como espacios de complejas y variadas presiones y posibilidades para el «encarnamiento» del género, que además varían con el contexto.

Siguiendo la propuesta de esta autora, una teoría para entender la relación entre género y ciudad implicaría necesariamente tres niveles de análisis: las experiencias encarnadas y subjetivas tanto de hombres como de mujeres y las formas como viven la ciudad; las relaciones de género como estructuras sociales que inciden en el diseño mismo del espacio urbano y su fragmentación, segregación e inequidad; y el género como «performatividad» que repite o revierte ciertas normas en su interrelación con la construcción misma del espacio urbano. Según esta propuesta, ver el género como acto performativo, que se reifica en la repetición de la norma, pero que también se fisura en su distanciamiento y cuestionamiento de la misma, presenta grandes potenciales para la generación de órdenes simbólicos nuevos.

El aspecto simbólico, como hemos visto, es la gran explicación respecto del temor, en este caso vinculado al temor de la mujer, y es esta construcción social la que termina expulsando, en gran medida, a la mujer del espacio público. Es necesario preguntarse, entonces, ¿cómo se construyen estas ciudades? y una respuesta clave es: a través de los imaginarios (Carrión y Núñez 2006). Necesitamos, entonces, ciudades imaginadas por mujeres, porque los imaginarios actuales las expulsan y excluyen y, por lo tanto, las violentan.

### 3 EL PODER LOCAL COMO ESPACIO DE RESOLUCIÓN DE LA VIOLENCIA URBANA DE GÉNERO

Como bien señala Massolo, para entender el rol que puede jugar el poder local en la reversión de la violencia de género en las ciudades es necesario tomar en cuenta que actualmente vivimos un cambio de paradigma: del concepto de seguridad pública al de seguridad ciudadana. Mientras la seguridad pública busca defender el orden público estatal frente a un «enemigo interno» a través de las tres instituciones nacionales que han sido tradicionalmente entendidas como las garantes de la seguridad — la policía, la administración de justicia y el sistema penitenciario —, la seguridad ciudadana considera que la violencia es generada a partir de las relaciones interpersonales. En este sentido, el objetivo principal de la seguridad ciudadana es la garantía de la tolerancia y la convivencia en el marco de los derechos que le asisten a la ciudadanía.

En Latinoamérica, este proceso ha estado estrechamente ligado a aquellos de

*transición a la democracia, aunque ciertas instituciones, como la policía, sean las que menos se han democratizado. Garantizar la seguridad ciudadana con una policía que sigue estando militarizada implica que no se ha abandonado aún el paradigma de la seguridad nacional que busca «enemigos internos», y que en este caso sería «el o la delincuente», organizado o no. Entonces, nos enfrentamos a un proceso de transición de una seguridad pública que defiende el orden público y tiene un marco funcional específico, a una seguridad ciudadana que implica revertir la mirada a un enfoque de derechos.*

*Lo importante de resaltar es que en este paso de la seguridad pública a la seguridad ciudadana observamos una diversificación del marco institucional, en la cual los municipios están cobrando una importancia cada vez más visible en cuanto a garantizar la seguridad de las personas. Los municipios tienen mucho más que ver con la ciudad que otros niveles administrativos y, además, han iniciado un proceso de globalización de sus acciones para enfrentar estos problemas. En este sentido, el municipio puede ser el espacio donde más fácilmente pueden encontrarse la comunidad, la policía y el poder local, y es el lugar donde se pueden plantear políticas situacionales de prevención (enfaticadas por Massolo), políticas de prevención social y políticas de prevención policial. Estas políticas cambian el sentido de la policía, porque su función principal pasa de ser la garantía del orden público, a la garantía de los derechos y deberes de ciudadanos y ciudadanas. De allí su condición de ciudadanía.*

*Como demuestra la presentación de Massolo, a nivel mundial existen ejemplos de cómo el poder local se está constituyendo en espacio privilegiado para la erradicación y prevención de la violencia de género. En Quito, a través del Municipio se ha generado un sistema interesante de atención y prevención de la violencia, principalmente intrafamiliar. Ello ha sido posible por la apertura frente a las demandas del movimiento de mujeres, la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil y la voluntad política como un elemento clave, que ha influido en la transformación de propuestas a acciones y que Massolo también señala como de vital importancia en estos procesos. Experiencias como la de Quito también reflejan cómo estas iniciativas han encontrado sostenibilidad y se han insertado en la estructura municipal por la vía de la seguridad ciudadana.<sup>7</sup> Tal vez algunos retos pendientes son la incorporación de una agenda tendiente a enfrentar la violencia de género en su vasta complejidad, y evaluar el impacto que están teniendo estas políticas en la disminución real de los niveles de violencia.*

#### 4 CONSIDERACIONES FINALES

*Según el análisis aquí expuesto, se nos presenta como imperativa la necesidad de construir nuevos imaginarios desde la perspectiva de las mujeres y del género para generar ciudades «solución», más incluyentes y menos hostiles, antes que ciudades «problema».*

*Asimismo, para que estas preocupaciones comiencen a encontrar salida, es*

---

<sup>7</sup> Entrevistas realizadas por Andreina Torres a Margarita Carranco, concejala del Municipio de Quito, el 23 de octubre de 2006 y a Lola Valladares, consultora del Municipio de Quito, el 27 de octubre de 2006. Serán publicadas próximamente en el Boletín *Ciudad Segura* no. 9, del Programa de Estudios de la Ciudad de Flacso- Ecuador.

necesario «des-seguritizar» la seguridad. Ejemplos de países en América Latina demuestran que aquellos que destinan la mayor cantidad de presupuesto a políticas sociales son los menos violentos.

Por último, debemos analizar quién diseña las políticas de seguridad ciudadana en nuestros países. En el caso de Ecuador, es claro que la cooperación internacional tiene un peso desproporcionado en la definición de las agendas de seguridad del país. La lucha contra las drogas ha tenido impacto en las prácticas de criminalización, haciendo, por ejemplo, que en el año 2003, el 78 por ciento de las mujeres recluidas en el país hayan sido acusadas de delitos ligados a estupefacientes,<sup>8</sup> lo cual no se concatena con el 85 por ciento de los delitos denunciados, que corresponden a robos y hurtos. El «coyoterismo» — tráfico ilegal de migrantes — también se ha convertido en una preocupación prioritaria en la agenda de seguridad del Ecuador, en respuesta no a una necesidad local, sino a una percepción de amenaza por parte de otros países. Frente a este escenario, es necesario recuperar la posibilidad de diseñar políticas de seguridad ciudadana propias que respondan a las necesidades locales antes que a intereses internacionales, de manera que nuestras ciudades se conviertan en espacios de ciudadanía para todas y todos.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bondi, Liz. 2006. «Gender and the Reality of Cities: Embodied identities, social relations and performativities». *Labrys: Estudios feministas*. Enero-junio, <http://www.unb.br/ih/his/gefem/labrys9/libre/liz.htm>.
- Buvinic, Mayra, Andrew Morrison y Michael Shifter. 2002. «La violencia en América Latina y el Caribe». En Fernando Carrión, ed. *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* Quito: Flacso-Ecuador, Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), pp. 59–107.
- Carrión, Fernando. 2003. *Pobres las ciudades de pobres*. La Paz: Oxfam.
- Carrión, Fernando y Jorge Núñez. 2006. «La inseguridad en la ciudad: hacia una comprensión de la producción social del miedo». *Eure – Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 97 (Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, P. Universidad Católica de Chile).
- Cepar – Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social. 2006. *Violencia contra la mujer: Marco legal básico de protección contra la violencia de género*. Quito: Cepar.
- Flacso-Ecuador. 2003. Encuesta de victimización. Diciembre.
- Jordán, Ricardo y Daniela Simioni, comps. 2003. *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. LC/G.2203-P. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Massolo, Alejandra. 2006. «Análisis y propuestas para la acción de los gobiernos locales en la seguridad de las mujeres en las ciudades». Ponencia presentada en el panel «Gobiernos locales, seguridad ciudadana y género», llevado a cabo en el marco del Seminario Internacional «Ciudades Seguras para las Mujeres, Ciudades Seguras para Tod@s», Santiago, 7 y 8 de agosto de 2006.

<sup>8</sup> Según datos de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social del Ecuador.

- Pacheco, Juan Carlos. 2005. «La victimización en tres ciudades de Ecuador: Quito, Guayaquil y Cuenca». Segunda Ronda. Informe de Investigación no publicado.
- Rainero, Liliana y Maite Rodigou. 2003. «Indicadores urbanos de género: instrumentos para la gobernabilidad urbana». Ponencia presentada en la mesa «Espacio y género en el campo y la ciudad latinoamericana» durante el 51 Congreso Internacional de Americanistas. Santiago de Chile, 14 al 18 de julio de 2003, [http://www.redmujer.org.ar/notas/art\\_09.pdf](http://www.redmujer.org.ar/notas/art_09.pdf).
- Torres, Andreina. 2005. «El encierro femenino en el Ecuador. La persistencia del modelo conventual en un contexto de debilidad institucional». Informe de investigación, <http://www.flacso.org.ec/docs/encierrofemenino.pdf>.
- Valente, Marcela. 2006. «South America: Flushing Public Gender Violence Out of the Shadows», <http://www.ipsnews.net/news.asp?idnews=33730>.

## Comentarios

---

Patricia Provoste  
Hexagrama Consultoras, Chile

*Alejandra Massolo da cuenta muy cabalmente de la necesidad de hablar de las ciudades, de mirar más la violencia de las ciudades, y de examinar el tema de la seguridad ciudadana como un ámbito de política para abordar el problema de la violencia en contra de las mujeres. Por otra parte, queda claro que un eje central para abordar la seguridad ciudadana es —o debería ser— la desigualdad de poder entre los géneros, puesto que esa desigualdad es la base de buena parte de la violencia que se manifiesta en los espacios públicos y privados.*

*Y desde ahí quiero decir que me complican un poco las precisiones que se quiere hacer respecto a factores de riesgo y a la violencia como un problema multidimensional. Me refiero a aquellas observaciones según las cuales, al decir que ser mujer es un factor de riesgo, se estaría reduciendo el análisis, perdiendo de vista la complejidad de la violencia. En mi opinión, cuando uno habla de riesgo en cualquier caso —puede ser un riesgo de salud, por ejemplo— está aludiendo en general a probabilidades de ser objeto de algún daño, algún perjuicio, y ese es el problema con la violencia de género. Yo defiendo la idea de que ser mujer es un factor de riesgo para sufrir violencia de género, porque las probabilidades estadísticas de sufrir violencia por ser mujer son bien altas. Comparto la idea de que la violencia es originada por la relación social, y esto es lo que el feminismo ha expuesto por décadas: la violencia de género es un problema de la relación social de poder, de poder del género masculino sobre el género femenino. Entonces hay un componente central, que es la relación de poder, y hay muchos factores y dimensiones por donde esto se reproduce o se manifiesta. Lo multidimensional viene por ahí: si quiero abordar el problema, lo primero que hay que trabajar es la socialización, la educación; y tienen que abordarse leyes, la policía, los servicios. En ese sentido, uno puede decir que hay muchos factores que intervienen, y muchas dimensiones para el abordaje político; pero primero hay que entender que hay una relación social de poder, de desigualdad de género.*

*Recogiendo lo que se ha dicho, me parece que es bueno considerar el aporte del enfoque de género a las políticas de seguridad ciudadana. Su contribución es mostrar hechos que normalmente no están presentes en las políticas públicas de seguridad; es, además, un aporte teórico, conceptual, que da explicaciones precisamente a la violencia ligada a las relaciones sociales de poder y subordinación y a las percepciones*



de inseguridad, que también son un elemento clave. Hay diferencia de género en esas percepciones, y también, por supuesto, el enfoque de género permite revisar todos los ámbitos y las modalidades de intervención para tener ciudades seguras o políticas de seguridad mucho más efectivas.

Otro aspecto que me parece interesante es algo que Alejandra perfila: las tareas de los gobiernos locales, sobre todo en materia de prevención y también de atención, en que advierte todas las complejidades de este problema y lo mucho que falta por avanzar. Si ubicamos nuestros gobiernos locales entre los que no han tenido ninguna iniciativa, y otros como el de Barcelona, encontraremos que seguramente la mayoría —tal vez soy muy pesimista— está muy lejos de este último.

Quisiera hacer un comentario acerca de las políticas de seguridad ciudadana, que son una especie de estrella emergente en el horizonte de las políticas públicas, por lo menos en Chile, frente a las políticas de género, que son estrellas menores.

Las políticas de seguridad ciudadana se convierten rápidamente en una prioridad, a la que se destina la mitad de las noticias y muchos recursos nacionales. ¿Por qué pasa esto, y qué pasa con la violencia de género en este escenario? Ayer, en conversaciones fuera de las reuniones formales, Claudia Laub mencionaba los distintos significados de la palabra inseguridad en el idioma alemán, donde se entiende también como incertidumbre y desprotección, y yo recordaba algunas reflexiones en torno a estos significados y a por qué la seguridad ciudadana se vuelve tan importante. Zygmunt Bauman, por ejemplo, se explaya sobre cómo el contexto en que estamos inmersos —un contexto de radicales transformaciones de la sociedad, del Estado, de los sistemas de producción y de trabajo— ha hecho que perdamos protecciones y también certezas. Todo esto va generando incertidumbre, temores difusos, que son catalizados por el tema de la delincuencia. El temor al delito sería el nombre que se les puede poner a muchos otros temores vagos; es decir, un temor más definido, donde puedes identificar culpables y aplicar o imaginar remedios, que son las sanciones a la delincuencia, todo lo que de algún modo ‘seguriza’ o baja la incertidumbre. Pero esos culpables curiosamente suelen identificarse con ciertos grupos sociales; muchas veces son jóvenes, o inmigrantes, o los pobres: son unos «otros» que te amenazan.

Esa explicación parece tener mucho sentido, y me hace pensar que es muy difícil, en esta lógica, reconocer que los problemas de seguridad derivan de nosotros mismos, del sistema, de nuestras formas de relacionarnos, y más aún en el tema de violencia en la casa: reconocer que ahí la amenaza viene de nosotros mismos, de los más cercanos. Creo que esta mirada a la inseguridad ciudadana como algo relacionado con unos «malos», que siempre son los extraños y no los que están cerca, es vital para entender la gran dificultad que existe para incorporar la violencia de género entre los significados de la inseguridad ciudadana.

Ahora, por supuesto que hay políticas de seguridad ciudadana que dan más cabida a la violencia de género. Por ejemplo, aquí en Chile, aunque la penalización sigue siendo un componente fuerte en los distintos actores que intervienen, las políticas de seguridad ciudadana tienen un enfoque más preventivo y promocional que penalizador. La mirada más promocional es más sensible a la violencia de género, porque se ocupa más de la convivencia. Si uno busca en el sitio web de la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, va a ver, para empezar, que allí se muestran las estadísticas de denuncias de violencia intrafamiliar junto a los



delitos más frecuentes. El Programa Comuna Segura tiene fondos concursables donde se incentiva a presentar propuestas relativas a la violencia de género. Para que un municipio ingrese al Programa, debe realizar un diagnóstico comunal que obligatoriamente considere las cifras de violencia intrafamiliar. Sin embargo, al revisar los documentos de base de estos programas, se encuentra que hablan solo de la violencia intrafamiliar, y no de otras formas de violencia de género. Además, la violencia intrafamiliar aparece como un «factor de riesgo» en la delincuencia. Es decir, el problema no es el maltrato a las mujeres, sino la probabilidad de que esa violencia produzca delincuentes. Ese es el concepto que está explicitado y que todavía no se ha superado, ni creo que se esté superando. Hoy se está diseñando una nueva política de seguridad ciudadana, se está planeando un Ministerio de Seguridad Ciudadana, pero al parecer este tema no se ha revisado.

Finalmente, habría que hablar de la encuesta de victimización, que había incorporado la violencia intrafamiliar, pero al advertir los problemas metodológicos de esta inclusión (por ejemplo, podía ser el agresor quien respondía la encuesta), se decidió sacar la pregunta, sin hacer nada para suplir ese déficit de información.

Por todo esto, creo que aunque hay más espacio para incluir el tema de la violencia de género en las visiones de seguridad ciudadana más sociales, más promocionales, lo que hay que caminar es todavía un trecho muy grande. En esto, la voluntad política es fundamental, porque se necesita revisar desde las concepciones mismas que se manejan sobre seguridad y sobre violencia. Para eso falta mucho todavía. Falta asumir, por ejemplo, que la seguridad es un problema en la calle y en la casa, lo que exige romper con la idea de que la casa es un espacio privado donde el Estado no puede meterse. El avance en los derechos humanos y la ciudadanía de las mujeres se ha logrado rompiendo con esta separación entre lo público y lo privado, lo que equivale a decir que el Estado no solo tiene que intervenir en la vida pública, sino también en la vida privada cuando se vulneran derechos esenciales.

Todos esos son los problemas de base para esta tarea urgente que es revisar las políticas de seguridad ciudadana desde su capacidad de respuesta a la violencia de género.

Ahora, dicho todo esto y retomando el tema de la ponencia y del seminario, me parece importante resaltar que el análisis más tradicional del feminismo sobre la violencia en contra de la mujer se ha ocupado principalmente de la violencia doméstica, la que ocurre en los espacios íntimos. Es bueno tener conciencia de que la violencia de género se presenta en todos los espacios, lo que es importante para diseñar las políticas. Un aporte de este seminario es que nos ha llevado a mirar con más atención la violencia de género que ocurre en los espacios públicos, bajo diversas formas. Incluso la violencia doméstica o violencia íntima también se ejerce en las calles. Alejandra ha enfatizado que la mayoría de los feminicidios ocurre en las calles. Al respecto, aquí tengo una noticia de hace un par de días que informa: «Una mujer murió apuñalada por su esposo en la vía pública en Talca». También se consigna que el asesino fue apresado y declaró haber actuado así porque su mujer había abandonado el hogar. Este es un patrón típico de estas noticias, que muestran el terrible sentido de propiedad que se desata contra las mujeres que deciden romper con la violencia y se van. Y ahí ocurren los feminicidios, cuyo escenario muchas veces es la calle.

Me parece que las medidas contra la violencia de género tienen que ver con

*dónde ocurre la violencia. Muchas de las propuestas de prevención situacional que señalaba Alejandra son medidas de diseño urbano (luces, recorridos, habilitación de parques), pero también es importante tener en cuenta el diseño de la vivienda. Hace poco más de un año se logró hacer un mapa de las denuncias de violencia intrafamiliar en Santiago. La concentración de denuncias coincidía casi exactamente con los lugares en que hay mayor hacinamiento; no siempre donde hay mayor pobreza, pero sí donde hay hacinamiento. Por lo tanto, el diseño de las viviendas también tiene que ver con la respuesta de las políticas a la violencia de género. En cuanto a policía y justicia, el análisis es el mismo. Si la violencia de género está en lo íntimo, es natural que requiera esfuerzos especiales de protección en ese ámbito.*

*Considerando los múltiples factores que inciden en la reproducción de la violencia de género, comparto una conclusión de ayer, que era mirarla como un problema que tiene que ser abordado en conjunto por la sociedad y los distintos niveles del Estado. Y ahí coincidí con Alejandra en el importante papel que pueden y deben cumplir los municipios, con los instrumentos que tienen en sus manos, especialmente en la prevención y en la atención a las víctimas. Pienso que no solo en los gobiernos centrales hay un déficit muy grande de políticas en violencia de género. También las municipalidades tienen un papel mucho mayor que desarrollar, no solo de intervención propia, sino también de articulación, porque es en el territorio, allí donde están las mujeres que viven la violencia, donde mejor se puede canalizar y coordinar la intervención de otros agentes públicos.*

*El otro papel importante que tienen que cumplir los municipios es en aquello que Lucía Dammert señalaba como la primera solución, o la principal: el empoderamiento de las mujeres, la apropiación de los espacios urbanos y de los espacios íntimos. Lo que más ayuda a reducir la violencia de género es la acción ciudadana y de las propias mujeres. Esta acción es de la sociedad, pero puede ser facilitada y fomentada por el municipio. ¿Cómo? Con mayor información sobre los derechos, sobre las garantías que las leyes, la justicia y la policía les dan a las mujeres, y también con una educación ciudadana que vaya instalando el rechazo a la violencia de género. Esta es otra de las tareas que, unida a las anteriores, deben asumir en profundidad nuestros municipios. De esa manera estaremos más cerca del ejemplo de Barcelona, en el sentido de un compromiso real contra la violencia de género.*

## Seguridad ciudadana y violencia de género: indicadores, normas e instrumentos

---

## Revisión de aspectos jurídicos y propuestas de transformación referidos a la violencia de género en la región

---

Analía Aucía

Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los Derechos de la Mujer

Desde una perspectiva jurídica, ¿cuál es la relación entre el derecho —las concepciones que lo atraviesan, sus prácticas— y la posibilidad de lograr mayor freno a la violencia contra las mujeres en los espacios urbanos? Partiendo de la idea de que el derecho es un instrumento más entre otros y que presenta fuertes limitaciones en la real garantía de los derechos de las personas, en particular de las mujeres, este artículo pretende constituir un aporte para la discusión y el análisis sobre cómo orientar el derecho, sus modos de constituirse y operar, desde la perspectiva de género y de los derechos humanos. Tal pretensión se enmarca dentro de las propuestas del Programa Regional «Ciudades Seguras: Violencia Contra las Mujeres y Políticas Públicas».<sup>1</sup>

El desarrollo de este tema se inicia con algunas precisiones conceptuales, para luego entrar al análisis de los cambios legislativos en los países de la Región Andina y del Cono Sur en relación con la violencia hacia las mujeres, y los instrumentos normativos internacionales sobre derechos humanos y derecho de las mujeres, en particular los vinculados con los diferentes tipos de violencia. Al respecto se examinan tres casos de jurisprudencia de la Comisión Interamericana de Justicia y de un tribunal nacional, donde se sientan importantes precedentes y se instituyen sanciones para quienes perpetraron o toleraron —en este caso, los Estados— la violencia hacia las mujeres. A continuación, centralizando el estudio en dos formas de violencia basada en el género —la desarrollada en el ámbito familiar y la violencia sexual—, se recorren algunos obstáculos y dificultades que aún persisten en la materia respecto de la real satisfacción de los derechos de las mujeres, destacando la responsabilidad que en ello le cabe a la deficiente actuación de la administración de justicia y a los textos mismos

---

<sup>1</sup> Este programa es ejecutado por Unifem, Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer, Oficina de Brasil y países del Cono Sur, y Oficina Región Andina, y financiado por AECL, Agencia Española de Cooperación Internacional. Su objetivo general es «fortalecer el ejercicio de los derechos ciudadanos de las mujeres en América Latina, reduciendo la violencia pública y privada que se ejerce contra ellas en las ciudades».

de los derechos nacionales, que fallan en definir la violencia de género como violación de los derechos humanos. El trabajo finaliza con una serie de propuestas no tanto a modo de líneas de acción definidas, sino, por el contrario, como intentos posibles de provocar la reflexión y el debate en el marco de la actuación de la administración de justicia y de los agentes que operan, directa o indirectamente, con el derecho.

## 1 PRECISIONES CONCEPTUALES<sup>2</sup>

Tres nociones básicas, a mi juicio, constituyen los ejes de la temática abordada: violencia contra las mujeres, derechos humanos y seguridad.

Con respecto a la violencia contra las mujeres, a la que llamo también violencia de género, conceptual y normativamente se distingue entre violencia en el ámbito privado —familiar— y en el público,<sup>3</sup> como dos formas específicas de violencia caracterizadas por el espacio en que tienen lugar. Sin dejar de reconocer la importancia de esta distinción, por las especificidades que reviste la violencia en una u otra esfera, voy a considerarla desde una dimensión que permita una mirada integral del problema. Entiendo que las relaciones de violencia que emergen en las relaciones familiares no tienen caracteres o aspectos distintos o, al menos, muy distintos de los que integran las relaciones de violencia en el llamado espacio público. En principio, se trata de una continuidad de las relaciones de poder violentas que atraviesan diversos espacios. Al mismo tiempo, hay que tener presente que la violencia que se padece en uno de esos espacios repercute inevitablemente en las posibilidades de desarrollo que se pueda tener en el otro.<sup>4</sup> La violencia, en tanto relación social, constituye a la sociedad en su totalidad y circula en ella, pero no es neutral en términos de género, así como tampoco lo es en términos de clase social. El movimiento de mujeres ha construido, ha hecho visible el problema de la violencia de género, la ha distinguido en las diversas formas en que atraviesan la subjetividad femenina en nuestras sociedades. Hablamos de violencia física, sexual, psíquica, económica, política, etc. No obstante, si bien adopto una mirada integral de esta forma particular de ejercicio de poder, el análisis de este trabajo está enfocado en aquellos modos que tienen como objeto el cuerpo físico de las mujeres.

Respecto de la consideración del estatus de los llamados derechos humanos —civiles, políticos, económicos, sociales y culturales—, entiendo que no hay jerarquías entre ellos, razón por la cual el efectivo goce de todos ellos debe encararse desde una perspectiva de integralidad, indivisibilidad e interdependencia. De esta forma, al analizar y construir propuestas para resolver el problema de la violencia, no debemos enfocar la violación del

---

<sup>2</sup> Agradezco a Rafael Blanco y a Teresa Valdés por sus comentarios al trabajo preliminar, en ocasión del Seminario en que se presentó este trabajo, que han significado un valioso aporte para el enriquecimiento de la versión final.

<sup>3</sup> Desde los estudios de género se analiza críticamente la distinción entre ambos espacios como autónomos y separados. Véase, entre otras, a Elizabeth Jelin, Mary Nash.

<sup>4</sup> Tal como ocurre en el caso de María da Penha, el que será tratado más adelante. María da Penha, a partir de la violencia ejercida por su esposo, quedó con una severa discapacidad física que le impide continuar con sus actividades profesionales.

derecho a la integridad física, psíquica y sexual como un problema cerrado en sí mismo que podría zanjarse, por ejemplo, con una ley de violencia familiar o doméstica, tal como se han dictado en todos los países. El Comité que monitorea si los Estados cumplen los compromisos asumidos con la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer ha señalado claramente que «la violencia en la familia es una de las formas más insidiosas de violencia contra la mujer. Existe en todas las sociedades. En las relaciones familiares, se somete a las mujeres de cualquier edad a violencia de todo tipo, como lesiones, violación, otras formas de violencia sexual, violencia mental y violencia de otra índole, que se ven perpetuadas por las actitudes tradicionales. *La falta de independencia económica obliga a muchas mujeres a permanecer en situaciones violentas.* La negación de sus responsabilidades familiares por parte de los hombres puede ser una forma de violencia y coerción. Esta violencia compromete la salud de la mujer y entorpece su capacidad de participar en la vida familiar y en la vida pública en condiciones de igualdad».<sup>5</sup> En efecto, la real y concreta vigencia de los derechos humanos debe ser encarada, tanto en el plano legislativo como en el diseño de las políticas públicas, desde una posición política que acepte que la eliminación de la violencia física, en tanto afecta la integridad corporal, enmarcada dentro de los derechos civiles, se logra también si al mismo tiempo se garantiza la autonomía económica a través del trabajo, catalogado como derecho económico y social.

Sabemos que la seguridad humana está en íntima relación con el derecho a tener una vida libre de violencia en todas sus manifestaciones. Podría decirse que la seguridad constituye un derecho cuyo goce ha sido distribuido en forma desigual e inequitativa por razones de género. La seguridad para las mujeres, en el espacio de sus relaciones familiares y en el de sus relaciones comunitarias, y en el mismo sentido de integralidad mencionado más arriba, debería comenzar a formularse desde un concepto ampliado de ciudadanía. La idea de ampliación de la ciudadanía apunta a permitir la satisfacción no solo de los derechos individuales, sino de los derechos sociales, en el marco de una ciudadanía social y en la esfera de la colectividad. El Estado es parte central del problema de la seguridad humana a través de las políticas públicas que pone en marcha o las políticas privadas que tolera directa o indirectamente. La enorme desigualdad social es fuente de violencia (ADDH 2004), del mismo modo que lo es la falta de un enfoque de género en el diseño y en la gestión de las políticas de seguridad urbana. La construcción de espacios urbanos seguros para las mujeres, en los cuales sea posible un mayor desarrollo humano, debe implicar que las condiciones de sociabilidad, de acceso a los bienes y servicios, sean sustentables; y para ello, las políticas de seguridad deben ser inclusivas, es decir, incorporar las diversas relaciones que atraviesan a los sujetos en su constitución: género, raza, etnia, edad, sector socioeconómico.

Tal como ha sido ampliamente demostrado en varios estudios que tra-

<sup>5</sup> Contenido en la Recomendación General n° 19, 11° período de sesiones (1992). El énfasis me pertenece.

bajan sobre la relación entre género y derecho, el discurso jurídico<sup>6</sup> es una construcción cultural, particularmente política, y como tal está edificado desde el patriarcado y para la propia perpetuación de este. De aquí se deduce que, estructuralmente, las relaciones que el derecho mantiene con las mujeres y los varones no se desenvuelven en un plano de igualdad, sino más bien de relaciones asimétricas,<sup>7</sup> y que por ello devienen en relaciones que se distinguen como injustas. La propia estructura y funcionamiento de la administración de justicia se organiza desde una perspectiva androcéntrica, esto es, desde una racionalidad masculina que refiere a la adopción de una perspectiva que se afirma como hegemónica, relegando a las márgenes de lo no-significativo o insignificante, al espacio de lo negado, aquello que considera no pertinente o inconveniente, para mantener en cambio en un lugar de superioridad la perspectiva dominante históricamente construida (Moreno 1986). A esta característica hay que sumarle otra relacionada con el patriarcado: la racionalidad económica. El contenido del derecho y las instancias de administración de justicia operan primordialmente a través de la defensa de los derechos patrimoniales, con hegemonía del denominado derecho privado (comercial, civil), atendiendo en su mínima expresión la defensa de los derechos humanos, cuando no los niega directamente. Hay una clara orientación a dar mayor protección a la propiedad privada que a los derechos humanos reconocidos formalmente en los instrumentos internacionales a través de pactos, convenciones y tratados.

172 Cuando en el movimiento feminista o desde los estudios de género nos introducimos en la cuestión de la penalidad o la criminalización de la violencia contra las mujeres, entramos en un terreno muchas veces complicado, o más bien que nos complica a quienes entendemos que la solución racional central no debe buscarse en la aplicación de la violencia represiva del Estado, y mucho menos a través del endurecimiento de las penas y la ampliación de las figuras delictivas. Se nos presentan contradicciones cuando formulamos demandas de mayor justicia vinculada a la actuación de la justicia penal, ya que, al mismo tiempo, tenemos presente cómo y al servicio de quiénes funciona el sistema penal en nuestros países empobrecidos, con sus agencias auxiliares —policía, el servicio penitenciario—. Estas contradicciones no pueden resolverse de manera simple y sin un esfuerzo de discusión y de análisis. En este esfuerzo de comprensión de las diversas realidades que intervienen en las relaciones de violencia, debemos tener presente las limitaciones de nuestras instituciones, las fallas estructurales de los instrumentos y de los recursos a los que apelamos para disminuir la violencia contra las mujeres. Habrá que seguir polemizando si es posible la aplicación del sistema penal, no para encontrar allí el primer freno a la violencia de género, sino para que tenga una relevancia política de hacer visible lo negado. Porque nuestros pueblos han comprobado que la violencia, la opresión basada en el género no se resuelve a través de mayor violencia y

<sup>6</sup> Utilizo esta expresión en un sentido amplio, que incluye el texto de la ley, la jurisprudencia, las prácticas de la administración de justicia, así como la de los órganos que funcionan como auxiliares, tales como la policía.

<sup>7</sup> Véase, entre otros, IIDH y Cladem (1997).



represión, como tampoco se resuelve de esa manera la violencia relacionada con la profunda desigualdad económica.

En mi opinión, uno de los principales desafíos que tiene hoy el movimiento de mujeres en materia de actuación de la administración de justicia está en la reformulación legislativa de la violencia desde la perspectiva de género, con la consecuente sanción de la violencia contra las mujeres, la cual no necesariamente implica la aplicación de penas privativas de libertad. Luchar por un incremento de las penas para los delitos sexuales, mientras que el sistema de justicia y las perspectivas utilizadas siguen funcionando de la misma manera —es decir, con una lógica patriarcal y económica— no sirve para proteger los derechos de las mujeres y mucho menos para disminuir la profunda y devastadora impunidad de esos actos de violencia.

Las prácticas de justicia deben ser pensadas y examinadas como instrumentos para la necesaria transformación social a los cuales las mujeres debemos echar mano. La construcción de espacios urbanos que permitan el desarrollo de las mujeres, la vida en relación con otros y con sus propios proyectos de vida, requiere que lo jurídico sea reconfigurado a la luz de la perspectiva de género. El aporte del derecho a la seguridad de las mujeres en las ciudades se corresponde con una legislación que garantice sus derechos, así como con un compromiso de los operadores de justicia en una actuación que visibilice a las mujeres como sujetos jurídicos plenos, con derechos humanos inalienables a su condición de tales.

## 2 SITUACIÓN ACTUAL EN EL PLANO LEGAL Y NORMATIVO

173

### 2.1 Avances para la eliminación de la violencia

En los últimos años se han producido cambios significativos para el tratamiento de la violencia contra las mujeres en el campo del derecho nacional de los Estados y de la normativa internacional de derechos humanos, así como la creación de programas, órganos y otras instancias organizativas internacionales, tales como el Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (Unifem), el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer, la Corte Penal Internacional de la ONU, la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), la Comisión Interamericana de Justicia, la Corte Interamericana de Justicia de la Organización de Estados Americanos, etc.

Todos los Estados de la región han ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica (1969); la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979);<sup>8</sup> la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar

<sup>8</sup> Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/180, del 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981. Esta Convención señala que «discriminación contra la mujer» «denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera».

y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, «Convención de Belém do Pará» (1994). Esta última reviste vital importancia porque establece una definición amplia de violencia,<sup>9</sup> reconociéndola como una violación de derechos humanos, al mismo tiempo que establece ciertos mecanismos de protección.<sup>10</sup> La definición incluye: 1) la violencia física, sexual y psicológica que se desarrolla dentro de la familia o en cualquier otra relación interpersonal, comprendiendo la violación, el maltrato y abuso sexual, siendo indiferente que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer; 2) la violencia que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona, y comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar; y 3) la violencia perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.

La mayoría de los países de la región ha ratificado el Estatuto de Roma (1998),<sup>11</sup> que crea la Corte Penal Internacional;<sup>12</sup> el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1999)<sup>13</sup> y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños,<sup>14</sup> que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional (2000). La Corte Penal Internacional ejerce su jurisdicción respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional establecidos en el Estatuto. Esta instancia es de relevancia para las mujeres, ya que establece

---

<sup>9</sup> Artículo 1: «Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado».

<sup>10</sup> Mecanismos de Protección. Los Estados Partes en los informes que presenten a la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), deben incluir información sobre las medidas adoptadas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer. Con relación a las denuncias, «cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos peticiones que contengan denuncias o quejas de violación del artículo 7 de la presente Convención por un Estado Parte» (art. 12). A iniciativa de la CIM, existe un Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, que tiene como objetivo, entre otros, promover la implementación de la Convención y dar seguimiento a los compromisos de los Estados Parte de la Convención y analizar como se implementan.

<sup>11</sup> Chile aún no lo ha ratificado.

<sup>12</sup> Esta jurisdicción tiene carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales.

<sup>13</sup> Adoptado por la Asamblea General en su resolución A/54/4 de 6 de octubre de 1999. El Protocolo reconoce la competencia del Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer para recibir y considerar las comunicaciones presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención. Argentina y Chile aún no lo han ratificado.

<sup>14</sup> Bolivia aún no lo ha ratificado. Sin embargo, cuenta con una amplia legislación respecto de la temática: Plan Nacional de Acción contra el Tráfico de Personas; Ley contra el Tráfico de Niños, Niñas y Adolescentes; Ley 3325 – Trata y Tráfico de Personas y Otros Delitos Relacionados, sancionada el 18 de enero de 2006. Véase <http://www.oas.org/atip/Bolivia>.

como crímenes de «lesa humanidad»<sup>15</sup> la violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable, así como la persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género.

Existen otras series de instrumentos internacionales,<sup>16</sup> así como conferencias mundiales de relevancia,<sup>17</sup> pero voy a considerar particularmente la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos realizada en Viena en 1993. Entre otros puntos, destaca la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, y reconoce la legitimidad del derecho al desarrollo. Pone énfasis en los derechos de las mujeres declarando que son derechos humanos y, como tales, parte inalienable de los derechos humanos universales.<sup>18</sup>

De igual manera, en el interior de cada Estado hubo avances en materia de legislación, políticas públicas, instituciones y servicios. Los países han realizado cambios en sus Constituciones, incorporando la igualdad entre varones y mujeres y la no discriminación, aunque no hay mención específica de la violencia contra las mujeres.<sup>19</sup>

Se realizaron reformas en materia de los delitos sexuales, derogándose normas discriminatorias en razón de género;<sup>20</sup> se han dictado leyes sobre violencia en el ámbito familiar; se han creado diversas instancias gubernamentales

<sup>15</sup> «A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por ‘crimen de lesa humanidad’ cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque». Cabe señalar que se consideran asimismo crímenes de lesa humanidad el asesinato, exterminio, esclavitud, deportación o traslado forzoso de población, tortura. Si bien estos delitos no tienen una referencia específica y directa a las mujeres, son tipos de violaciones a los derechos humanos cometidas principalmente contra las mujeres, basadas en su género; por ejemplo, los femicidios. El Estatuto establece que son igualmente «crímenes de guerra»: cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual que constituya también una violación grave.

<sup>16</sup> El Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena (1949), la Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado (1974), la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993).

<sup>17</sup> Conferencias mundiales sobre las mujeres: México 1975, Copenhague 1980, Nairobi 1985, Beijing 1995. Existen otras conferencias internacionales relevantes: Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993, Viena, Austria), Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (1994, El Cairo, Egipto), Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995, Copenhague, Dinamarca), Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Habitat II) (1996, Estambul, Turquía). Recomendación General no. 19 del Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1992).

<sup>18</sup> Asimismo, se instituyó un Relator especial sobre la violencia contra la mujer. Entre otras cosas, esta Conferencia también señaló que la extrema pobreza y la exclusión social son una «violación de la dignidad humana», por lo que se deben tomar medidas para combatir la extrema pobreza.

<sup>19</sup> Algunas constituciones, como las de Brasil, Chile y Paraguay, consideran la violencia en el ámbito de la familia. En el caso de la constitución de Perú, no hay referencia ni a la violencia doméstica ni a la de género.

<sup>20</sup> Así, por ejemplo, en Chile se reformó el Código Procesal Penal en el año 2000 y en Argentina se realizaron reformas en materia de las tipificaciones de ciertos delitos sexuales en 1998.

mentales para promover la defensa de los derechos de las mujeres; se han puesto en marcha diversos planes y programas de acción para erradicar la violencia. Así, por ejemplo, en la mayoría de los países se han creado juzgados de familia, servicios integrales para asistir a las víctimas de violencia,<sup>21</sup> etc. En cuanto a la participación de la policía, se han creado comisarías de la mujer o de la familia, según el nombre que han tomado en cada lugar, o secciones especiales para la defensa de los derechos de la mujer dentro de las policías nacionales; o, en otros países, se le ha asignado a la policía la responsabilidad de recibir las denuncias por violencia familiar.<sup>22</sup>

En muchos países se han promovido experiencias de capacitación a personal policial, a operadores de justicia y a otro personal involucrado en la aplicación de la legislación contra la violencia hacia las mujeres. Estas experiencias, a pesar de las dificultades que se verán más adelante, son una muestra más del reconocimiento de que, para una eficaz estrategia de intervención, la violencia hacia las mujeres requiere de un abordaje específico y una formación especial en el tema.

## 2.2 Obstáculos para la eliminación de la violencia contra las mujeres

Recientemente, el Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que «desde el 2004 la Relatoría ha emprendido un proceso de recoger información sobre los obstáculos confrontados por las mujeres en su acceso a la justicia». Los resultados han confirmado la existencia de logros para abordar la violencia contra la mujer; sin embargo, desde una perspectiva de derechos humanos, se han identificado diversas barreras para efectivamente acceder a la justicia en las Américas, incluyen-

176

---

<sup>21</sup> Algunos avances significativos, por ejemplo, se han dado en Colombia, donde existe una Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. En este año (2006) se ha creado un Observatorio de Asuntos de Género que depende de esa Consejería (como mecanismo a nivel nacional para hacer el seguimiento de la implementación de Belém do Pará). La Consejería ha diseñado un Manual de Entrenamiento en Equidad de Género, dirigido a funcionarios y funcionarias.

Existe un Programa Nacional de Casas de Justicia, con asesoramiento legal gratuito a mujeres víctimas de violencia doméstica. La capacitación a funcionarios a cargo de las casas es permanente. Se está implementando un modelo de atención integral a las víctimas de violencia sexual, que funciona en cinco municipios y se extenderá a treinta más. Existe una Escuela de Formación Judicial con formación sobre género, derechos humanos, violencia intrafamiliar.

La violencia sexual en el matrimonio es tipificada como delito, con pena de prisión para el agresor, protegiendo a la cónyuge, compañera o ex compañera. Véase Cladem (2005), Rainero (2004).

<sup>22</sup> En Ecuador, la Policía tiene una dependencia, la Policía Judicial, dentro de la cual está la Oficina de la Defensa de los Derechos de la Mujer (ODMU). Esta oficina cuenta con un manual de procedimientos interno. En Perú, en el año 2003, las Comisarías de la Mujer se unen con la División de la Familia. En Bolivia se han creado cuerpos policiales que se llaman Brigadas de Protección a la Familia. Estas Brigadas, dependientes de la Policía Nacional, son conducidas por oficiales mujeres y cuentan con un manual de procedimientos contra la violencia intrafamiliar. En Chile y Paraguay no se han creado comisarías de la mujer; no obstante, en Chile existe la 48ª Comisaría de Asuntos de Familia y en Paraguay se creó un Departamento de Asuntos de Familia de la Policía Nacional. En Chile, la Comisaría mencionada atiende a toda la Región Metropolitana y depende de la Dirección General de Protección a la Familia, de Carabineros de Chile. A partir de 1998, en Paraguay el Hospital de Policía atiende todos los casos de violación registrados en Asunción, el Área Metropolitana y el Departamento Central. Véase Cladem (2005), pp. 107 y 136.

do las culturales, institucionales, presupuestarias, geográficas, lingüísticas y económicas. El próximo escalón es pasar del reconocimiento formal de sus derechos al disfrute real y efectivo de estos (Cantón 2006). En el mismo sentido, en un informe anual del año 2003, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que «persiste la discriminación basada en el género, y la violencia contra la mujer es un fenómeno que no se reduce, a pesar de las normas y mecanismos que los Estados han puesto en marcha para prevenirla» (CIDH 2004). La administración de justicia es otra área crítica, donde no se evidencian mejoras significativas. «Las instituciones judiciales en muchos Estados carecen de los recursos mínimos y no hay acceso efectivo a la justicia para todos los sectores de la población, consolidándose un peligroso sentimiento de impunidad que lleva a la gente a tomar muchas veces la justicia en sus propias manos».<sup>23</sup>

A partir de todos los materiales consultados, se relevan múltiples y graves situaciones de violencia contra las mujeres; por ejemplo, violencia física, maltrato psíquico, abuso y violación sexual, femicidios; persecución y violencia policial a mujeres en situación de prostitución; penalización del aborto, con la consecuencia de un alto índice de mortalidad materna por abortos sépticos; trata de mujeres, explotación sexual, embarazos forzados.<sup>24</sup>

Con relación a las prácticas culturales que fomentan la «objetalización» de las mujeres, pese a la recomendación del CEDAW respecto de que «se adopten medidas eficaces para garantizar que los medios de comunicación respeten a la mujer»,<sup>25</sup> no hay legislación relativa a poner freno a la violencia basada en el género, fundamentalmente a través de imágenes televisivas y de otras formas de publicidad gráfica, cibernética, audiovisual, etc.

Otro grave problema de violencia irresuelto es la persistencia generalizada de importantes condiciones de discriminación, falta de garantías en los derechos más elementales, así como limitaciones profundas en la continuidad del contacto con sus lazos afectivos. Ello no obstante que en la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, aprobada en Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993, ya se había manifestado preocupación por la situación de determinados grupos de mujeres, tales como las mujeres migrantes.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> CIDH (2004). A este punto se agrega que «los jueces y juezas, en muchas ocasiones, han continuado enfrentando inestabilidad en sus posiciones, incluyendo la remoción de sus cargos sin la protección de un debido proceso, y han sido amenazados, al igual que fiscales, testigos y otras personas involucradas en la administración y procuración de justicia. Los Estados miembros deben adoptar las medidas para responder a amenazas de esta índole y asegurar la independencia y efectividad de sus instituciones judiciales».

<sup>24</sup> Además, de los textos citados, véase <http://www.isis.cl/temas/salud/dicenque.htm> y <http://www.isis.cl/Femicidio/doc/docs.htm>.

<sup>25</sup> CEDAW, Recomendación general no. 19. El CEDAW señala que «las actitudes tradicionales, según las cuales se considera a la mujer como subordinada o se le atribuyen funciones estereotipadas perpetúan la difusión de prácticas que entrañan violencia o coacción. Estas actitudes también contribuyen a la difusión de la pornografía y a la representación y otro tipo de explotación comercial de la mujer como objeto sexual, antes que como persona».

<sup>26</sup> Véase, entre otros de los materiales mencionados, Cladem (2005). La mencionada *Declaración* señala la preocupación «por el hecho de que algunos grupos de mujeres, como por ejemplo las mujeres pertenecientes a minorías, las mujeres indígenas, las refugiadas, las

Otra situación gravísima, que se incrementa día a día por el número de mujeres que involucra, es la trata de mujeres con fines de explotación sexual. No hay al respecto medidas estatales satisfactorias, y permanece prácticamente ignorada.<sup>27</sup> Las legislaciones nacionales relativas a estos delitos no se encuentran muy desarrolladas y denotan vacíos importantes. Tampoco existen estadísticas, registros de personas desaparecidas, ni datos confiables e información sistematizada sobre las características del tráfico de seres humanos y las consecuencias para las víctimas, principalmente mujeres. A partir de los últimos informes de los organismos de la Organización de Estados Americanos (OEA), pareciera no haber voluntad en los gobiernos para tomar medidas estructurales destinadas a frenar esta forma de violencia asociada a la esclavitud sexual.<sup>28</sup>

A partir de una investigación puesta en marcha por la CIM y la Oficina del Coordinador sobre el Tema de la Trata de Personas, que centra el tráfico de personas de América Latina y el Caribe hacia el Japón, se desprende que no se informan datos desagregados por países de origen, ni sexo y edad de las personas. La CIM y el Coordinador señalan que el único órgano de la OEA que ha participado en la lucha contra el tráfico de personas es el Instituto Interamericano del Niño. Los otros órganos de la OEA no participan en el combate contra la trata de personas, por lo que se solicita que los mismos presenten informes a las oficinas.<sup>29</sup> Otro informe más reciente<sup>30</sup> señala que los países de América Latina y el Caribe constituyen principalmente países de origen para la trata de mujeres, las que son traficadas a países de Europa, Estados Unidos de Norteamérica, Canadá. Se indica que entre los factores

---

mujeres migrantes, las mujeres que habitan en comunidades rurales o remotas, las mujeres indigentes, las mujeres recluidas en instituciones o detenidas, las niñas, las mujeres con discapacidades, las ancianas y las mujeres en situaciones de conflicto armado son particularmente vulnerables a la violencia» (*Declaración...*, <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1286.pdf>, p. 2).

<sup>27</sup> «Con frecuencia, las mujeres objeto de trata se ven obligadas a prostituirse y a trabajar en el turismo sexual, o a contraer matrimonio mediante arreglos comerciales, o a realizar trabajos ‘femeninos’ en condiciones de explotación en el servicio doméstico, en las tareas agrícolas o en los talleres de fábricas. La trata de seres humanos es, de las actividades comerciales ilícitas, la que ocupa el tercer lugar entre las más lucrativas del mundo, después del tráfico de armas y del tráfico de estupefacientes, y es una importante fuente de ingresos para la delincuencia organizada». UNFPA (2006), Cap. 3: «Venta de esperanzas y robo de sueños: Trata de mujeres y explotación de trabajadoras domésticas», [http://www.unfpa.org/swp/2006/spanish/chapter\\_3/index.html](http://www.unfpa.org/swp/2006/spanish/chapter_3/index.html).

<sup>28</sup> La única medida conjunta tomada entre los Estados es la «Propuesta de acción conjunta para enfrentar el tráfico de niñas, niños y adolescentes en los Estados miembros del Mercosur, Bolivia y Chile» (junio 2004). Como se puede observar, no incluye a las mujeres adultas.

<sup>29</sup> OEA / CIM (2005). También se manifiesta que hay serios obstáculos financieros y políticos que enfrentan quienes están investigando sobre esta temática para reunir datos y registrar casos y la situación que enfrentan las víctimas de la trata.

<sup>30</sup> UNODC (2006). Véase Informe del Relator de la Reunión de Autoridades Nacionales en Materia de Trata de Personas (OEA 2006). En esta reunión, varios países de la región informaron lo siguiente: Paraguay manifiesta vulnerabilidad para combatir el tráfico de personas, debido a la falta de recursos financieros y a un código legal incompleto. Bolivia señaló dificultades para distinguir entre tráfico y contrabando de personas. Colombia advirtió que pese a los acuerdos con naciones fronterizas, hay dificultades por los limitados recursos humanos y financieros. La falta de conocimiento general sobre el delito limita la oportunidad de procesar a los delincuentes que actúan en el tráfico de seres humanos.



que hacen posible la trata de mujeres, niñas y niños, están las situaciones de alta vulnerabilidad económica y social por las que atraviesan los países señalados como países de origen.<sup>31</sup> En el mes de mayo pasado, el Relator de la Reunión de Autoridades Nacionales en Materia de Trata de Personas ha recomendado elaborar una base de datos centralizada por Internet, así como la actuación interna, regional e internacional en cooperación con otros países (OEA 2006).

En algunos países de la región, la violencia policial hacia las mujeres en situación de prostitución callejera es constante. Aun en países donde no se sanciona la prostitución en la calle, la policía persigue y castiga a las mujeres. Se reportan desde situaciones de violencia física, acoso sexual, hasta asesinatos masivos.<sup>32</sup>

Los hechos mencionados de tráfico de mujeres y persecución a la prostitución en las calles constituyen situaciones claras de alto riesgo para las mujeres en la esfera pública, tanto para su integridad física, psíquica y sexual, como para su vida. En general, los informes, pese a las dificultades que presentan en cuanto a su precisión, indican que, en su mayor parte, las mujeres involucradas en la trata de personas están inmersas en condiciones de mayor o menor pobreza, o con pocas posibilidades de inserción laboral, razón por la cual muchas veces se ven seducidas por supuestas ofertas de trabajo en otros países y caen bajo redes de trata de personas para la explotación sexual. Con relación a las mujeres migrantes, las condiciones de vulnerabilidad son graves, ya que, además, muchas migran con hijos e hijas a su cargo. Algunos de los factores principales de la migración responden a situaciones de conflictos armados, o imposibilidad de sobrevivir en sus países o regiones de origen por situaciones de pobreza o falta de posibilidades de empleo. Las condiciones de vida son de alto riesgo, ya que muchas viven en las calles y otras tantas se ven en la necesidad de incorporarse en el sector de las trabajadoras del sexo o el trabajo doméstico. Frecuentemente, las mujeres migrantes enfrentan dos tipos de vulnerabilidades: una por su condición de género y otra en cuanto migrantes. Señala Patricia Cortés Castellanos (2005) que los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes, vistos desde América Latina y el Caribe, revisten una urgencia mayor en su resolución por parte de los Estados y de las agencias internacionales, dadas las «evidencias de mujeres migrantes provenientes de los países de

<sup>31</sup> La Recomendación general no. 19 del CEDAW también se ha expedido sobre este asunto: «La pobreza y el desempleo aumentan las oportunidades de trata. Además de las formas establecidas, hay nuevas formas de explotación sexual, como el turismo sexual, la contratación de trabajadoras domésticas de países en desarrollo en los países desarrollados y el casamiento de mujeres de los países en desarrollo con extranjeros».

<sup>32</sup> En países como Argentina se reportan situaciones graves de abusos sexuales, violencia física, persecución y asesinatos masivos de mujeres en situación de prostitución. También el poder judicial ejerce un uso abusivo y digresión de sus facultades represivas. En Ecuador, Colombia y Uruguay, pese a que la prostitución no está prohibida en los espacios públicos, la policía persigue a las mujeres, les pide favores sexuales y dinero a cambio de no molestarlas. Véase Cladem (2003) y Aucía (2005). Algunos datos sobre el trato a las mujeres en situación de prostitución callejera en varios países de la región, me fueron informados por las integrantes de Cladem de cada país a pedido especial para este trabajo.



la región que han sido víctimas del crimen organizado internacional y que se encuentran explotadas en la industria del sexo, la servidumbre o incluso en crímenes tan horribles como la venta de órganos o explotación de vientres» (pp. 24 y 25).<sup>33</sup>

Con relación al aborto, informes recientes señalan que en varios países de la región las consecuencias de los abortos ilegales constituyen una de las principales causas de mortalidad materna.<sup>34</sup> En el plano normativo persiste una tendencia legislativa a las restricciones de las causales permitidas para realizar abortos.<sup>35</sup> «Aun en los casos donde el aborto no está penalizado por ley, las mujeres suelen tener un acceso severamente limitado al mismo como consecuencia de la ausencia de regulaciones adecuadas y de la voluntad política necesaria» (Walsh y Mollmann 2005: 1). Es por eso que el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha hecho observaciones y recomendaciones a algunos países para que modifiquen su legislación en este sentido.<sup>36</sup> Para el caso de Argentina, el Comité ha señalado que le preocupa que «la criminalización del aborto disuada a los médicos de aplicar este procedimiento sin mandato judicial incluso cuando la ley se lo permite, por ejemplo, cuando existe un claro riesgo para la salud de la madre o cuando el embarazo resulta de la violación de una mujer con discapacidad mental». Esto implica un aspecto discriminatorio de las leyes y políticas vigentes que da como resultado un riesgo desproporcionado para las mujeres pobres, ya que recurren a un aborto ilegal y peligroso.<sup>37</sup>

Otra grave violación a los derechos humanos de las mujeres la constituye la violencia doméstica, familiar o intrafamiliar, según el nombre adoptado por cada país. En los últimos años, todos los países de la región han dictado leyes en el tema y han modificado sus códigos procesales penales y civiles,

180

<sup>33</sup> Véase también documentos en <http://www.isis.cl>.

<sup>34</sup> Walsh y Mollmann (2005). Otro informe señala que, según datos dados a conocer por la Organización Panamericana de Salud, el aborto es la principal causa de muerte materna en países como Argentina, Chile y Paraguay. Según registros del Ministerio de Salud de Paraguay, en este país, en el año 2003 murieron 37 mujeres debido al aborto. Véase «Aborto causa cinco mil muertes por año en América Latina y Caribe». Adital, 28/09/04, <http://www.adital.org.br/site/noticia.asp?lang=ES&cod=13910>. También <http://www.rimaweb.com.ar/aborto/index.html>.

<sup>35</sup> Chile no contempla ningún caso de aborto no punible; en Brasil existe la posibilidad de acceso a abortos seguros y no penalizados por ley cuando el embarazo sea resultado de una violación; en Paraguay y Venezuela, para salvar la vida de la mujer; en Uruguay, por razones de vida y salud física; y en Argentina, por razones de vida, salud física y en situaciones de violación a una mujer que sea considerada «demente». Véase CDR (1999). Para ampliar la información, consultar Cladem (1998). Aun en aquellos casos en que se establecen excepciones a la punibilidad, algunos profesionales de la salud se amparan en la normativa de punibilidad del aborto para no practicarlo. Véase caso «KLL» (representada por las organizaciones Demus, Cladem y Center for Reproductive Law and Policy). El problema planteado fue la negativa a prestarle servicios médicos a la autora en el caso de un aborto terapéutico no punible, expresamente contemplado por la ley. Dictamen del Comité de Derechos Humanos por violación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos (CCPR/C/85/D/1153/2003), 17 de noviembre de 2005.

<sup>36</sup> Véase, entre otros, Human Rights Watch, «Derechos humanos y el acceso al aborto», <http://hrw.org/backgrounder/americas/argentina0605/qna0605sp.htm>.

<sup>37</sup> Recomendaciones al Gobierno Argentino del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (octubre de 2000), 70° período de sesiones, <http://www.ispm.org.ar/documentos/recomendaciones.htm>.

así como las leyes orgánicas del poder judicial, creando juzgados o tribunales de familia, según el caso (Cladem 2005; Rioseco Ortega 2005). En la mayoría de los Estados esta problemática ha sido enmarcada, en el ámbito de la justicia, dentro de la competencia del derecho civil. Esto significa que no hay una comprensión de que la violencia familiar constituye una grave violación a los derechos humanos, y que en la mayor parte de los casos es sistemática. La intervención del derecho civil transforma los asuntos por tratar en temas privados, por lo que las causas se inician exclusivamente a pedido de la parte interesada y no por cualquier persona que tenga conocimiento del hecho. De allí que las medidas que se prevén sean medidas de conciliación entre agresor y víctima, entre otras medidas precautorias, tales como excluir del hogar al agresor. De esta regla general se exceptúan Paraguay y Chile, donde la violencia familiar constituye un delito penal.<sup>38</sup> La consideración de la violencia familiar como delito implica que se le da entidad de violación a los derechos humanos de las personas, y que se trata de una forma de relación que merece una sanción, no solo social o moral, sino también por el ordenamiento jurídico. Incluso, como todo delito que atenta contra la salud y la vida de las personas, puede ser denunciada por cualquier persona que tenga conocimiento de su ocurrencia, e incluso puede ser investigada a iniciativa propia de los operadores de justicia (fiscales, jueces, etc.).

En general, se percibe que para las mujeres hay una mayor dificultad de acceso a la justicia, por razones de menor capacidad económica, por la doble victimización a que son expuestas en los procesos por delitos sexuales, de acuerdo no solo con las características de los procesos judiciales, sino con los prejuicios y estereotipos con que funcionan los operadores de justicia y la policía respecto de la sexualidad de las mujeres. En algunos países, la mayor parte de las mujeres que denuncian violencia familiar o sexual pertenece a los sectores socioeconómicos más vulnerables.<sup>39</sup> Esto implica que utilizan los servicios de las defensorías públicas gratuitas, ya que no pueden pagar los costos de una defensa letrada particular. Esta realidad tiene repercusiones distintas: en Argentina, las defensorías públicas están desbordadas por la creciente demanda que tienen de asistencia, producto del proceso de empobrecimiento del país. En Uruguay, una situación parecida ha llevado a que se reclame la creación de defensorías especializadas para víctimas de violencia doméstica y abuso sexual.

En general, se observa que los procesos de reformas legislativas en materia de violencia familiar y normativas sobre derechos de las mujeres y derechos humanos en general, no tienen correspondencia con la transformación de la estructura, funcionamiento y asignación presupuestaria de la administración de justicia. Esto, como se verá en los párrafos que siguen, implica graves obstáculos para que las mujeres sientan que cuentan con mecanismos e instancias de protección a sus derechos una vez que han

<sup>38</sup> Sin embargo, ambos países limitan la violencia familiar a las lesiones corporales y violencia física, contraviniendo la Convención de Belém do Pará. En el caso de Paraguay, más adelante mencionaré un aspecto concreto de sus limitaciones.

<sup>39</sup> Tal es la situación de Argentina y Colombia. Para el caso de Colombia, véase Rainero (2004).

sido vulnerados. La consecuencia es un alto grado de inseguridad social en cuanto a las posibilidades de emprender actividades comunitarias, así como una importante sensación de indefensión frente a las agresiones, de cualquier tipo que sean, ya que esa terceridad que representa socialmente el poder judicial como freno a la violencia no responde satisfactoriamente o, cuando lo hace, reproduce y potencia, en la mayoría de los casos, mayor violencia psíquica y emocional hacia las mujeres, producto de la burocracia y los paradigmas con los que opera.

Veremos ahora, en forma particular, algunas dificultades que se presentan con relación a las situaciones de violencia en la esfera familiar y a los delitos sexuales, independientemente del ámbito donde se ejecuten.

- a) En materia de violencia familiar, no se destaca la perspectiva de género en la legislación, pese a que las principales víctimas adultas son mujeres.<sup>40</sup> Toda la legislación está planteada en términos de neutralidad de género, lo que no se corresponde con la realidad cultural, en cuanto a la asimetría de ejercicio de poder entre hombres y mujeres. Al mismo tiempo y sin excepción, ninguna legislación contempla la perspectiva de etnia y raza.<sup>41</sup>
- b) Con relación a la capacitación y formación profesional en materia de violencia contra las mujeres desde la perspectiva de género, si bien se ha avanzado en reconocer la necesidad de capacitar a los operadores de justicia, policía y personal de salud que intervienen directamente en la atención de casos de violencia familiar o delitos sexuales, los informes demuestran que tanto los resultados como el proceso de capacitación son insuficientes, discontinuos, no están sujetos a un programa nacional articulado con otras instancias ni a mecanismos de seguimiento y monitoreo. Algunas experiencias se desarrollan exclusivamente en forma local, es decir, no responden a una política general en todo el territorio de los Estados;<sup>42</sup> otras ponen en evidencia la poca seriedad con que se enfoca el tema, como en el caso de Argentina, donde se realizó una experiencia de capacitación por internet a 120 oficiales de policía.<sup>43</sup> También se percibe como un inconveniente la permanente movilidad y rotación de los operadores

---

<sup>40</sup> Un estudio realizado en Chile sobre denuncias realizadas a Carabineros muestra que en el año 1998 se recibieron 39.393 por agresiones hacia mujeres, 1.574 hacia hombres, 688 hacia niños y 190 hacia ancianos (mayores de 65 años); en <http://www.undp.org/rblac/gender/campaign-spanish/chile.htm>.

<sup>41</sup> Este aspecto es sumamente importante, ya que Ecuador, Bolivia, Perú y Brasil, entre otros países, cuentan con una importante población de mujeres negras e indígenas.

<sup>42</sup> Los informes sobre Brasil también señalan que el alcance de la capacitación ha sido escaso y temporal. Solo se ha capacitado en el Estado de Mato Grosso. Chile y Paraguay plantean la misma dificultad. En Uruguay, por ejemplo, la capacitación es ofrecida como curso de posgrado a los profesionales vinculados a la administración de justicia. Esto significa que es optativo y el pago de la matrícula queda a cargo de quien opte por el curso.

<sup>43</sup> Experiencia en la provincia de Salta. Cabe agregar que, en la mayoría de los países, se pone mayor énfasis en la capacitación del personal policial que en los operadores de justicia. Una práctica interesante respecto a la capacitación de la policía está presente en Perú, ya que se estipula que los policías que quieran ascender a comisarios tienen que seguir cursos de violencia familiar. Véase Cladem (2005).

de justicia, situación que dificulta el seguimiento de la capacitación y de sus resultados. No existen, en general, disposiciones legales que hagan obligatoria la capacitación de funcionarios públicos en materia de género, conforme lo indica el art. 8-c de la Convención de Belém do Pará.

- c) Con respecto a la actuación del gobierno y de la justicia para las situaciones de violencia familiar, se han reportado las siguientes dificultades, muchas de las cuales son compartidas por la mayor parte de los países:<sup>44</sup>
- La cantidad de refugios, líneas telefónicas, grupos de autoayuda, etc., son insuficientes y están distribuidos solo en las grandes ciudades. En estrecha relación con la competencia judicial en la esfera civil para esta forma de violencia, en casi todos los países se ve una preferencia por los mecanismos de conciliación y mediación. En consecuencia, no se percibe la necesidad de promover espacios de ayuda para las mujeres.
  - En Paraguay, donde la violencia familiar se considera delito, no lleva una pena privativa de libertad y no se la reconoce como un delito público, sino como un asunto privado; por lo tanto, no existe una reparación efectiva del mismo.
  - En Colombia, en el año 2000 se trasladó la competencia en materia de violencia intrafamiliar de los jueces de familia a los comisarios de familia; y a falta de estos, a los inspectores de policía. Esto podría significar la desjudicialización de la problemática, ya que se la saca del ámbito de los tribunales.
  - El poder judicial, en la mayor parte de los países, se encuentra saturado, no tiene presupuesto ni personal suficiente para atender los casos de violencia familiar. Los recursos son mínimos. Se informa que, en muchos países, solo se cuenta con juzgados de familia, fiscalías especializadas o servicios de ayuda a las mujeres en las grandes ciudades o cabeza de departamentos; en la mayoría de las

<sup>44</sup> Informes presentados en la Segunda Reunión de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, realizada en Washington el pasado mes de julio: Proyecto de informe preliminar de Argentina. Análisis de la respuesta del Estado Argentino al cuestionario para la evaluación de la implementación de las disposiciones de la Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, Convención de Belém do Pará (OEA/Ser.L/II.7.10.MESECVI/CEVI/doc.37/06, 13 de julio de 2006). Proyecto de informe preliminar de Paraguay. Análisis de la respuesta del Estado Argentino al cuestionario para la evaluación de la implementación de las disposiciones de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, Convención de Belém do Pará (OEA/Ser.L/II.7.10. MESECVI/CEVI/doc.52/06, 14 de julio de 2006). Proyecto de informe preliminar de Colombia. Análisis de la respuesta del Estado Argentino al cuestionario para la implementación de las disposiciones de Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, Convención de Belém do Pará (OEA/Ser.L/II.7.10. MESECVI/CEVI/doc.43/06, 13 de julio de 2006). Proyecto de informe preliminar de Uruguay. Análisis de la respuesta del Estado Argentino al cuestionario para la evaluación de la implementación de las disposiciones de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, Convención de Belém do Pará (OEA/Ser.L/II.7.10. MESECVI/CEVI/doc.55/06, 14 de julio de 2006).

poblaciones más pequeñas la desasistencia en este sentido es casi total, quedando a cargo de la policía o jueces de paz no capacitados en la materia.<sup>45</sup>

- Hay un profundo déficit en las estadísticas sobre los números de denuncias realizadas, la cantidad de denuncias que llegan a juicio<sup>46</sup> y la cantidad de juicios en que se dictan sentencias. Tampoco se conoce la cantidad de condenas ni de detenciones por condenas. No hay estadísticas desagregadas por sexo para identificar quién es la víctima (mujer, hombre, niño, niña, anciano), ni por edad.
- d) En referencia a toda forma de violencia contra la mujer, los mismos informes mencionados anteriormente respecto del seguimiento del cumplimiento de la Convención de Belém do Pará, se ha relevado lo siguiente:
  - Se observa una tendencia generalizada a tratar el tema de la violencia contra las mujeres circunscrito al ámbito de la familia.
  - No existen planes de acción efectivos y claramente definidos, ni estrategias nacionales para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. En consecuencia, en el poder judicial no hay partidas presupuestarias específicas destinadas a solventar espacios de asistencia, investigación y juzgamiento de los delitos de violencia contra las mujeres, como tampoco acciones que tiendan a modificar actitudes y patrones culturales en todo el personal de la justicia.
  - No hay una política penal tendiente a la erradicación del femicidio, ya que el mismo no es visibilizado como tal.
  - En general, no hay estadísticas articuladas y confiables respecto de la tipología de delitos por violencia (física, sexual, psíquica), ni base de datos informatizada y estandarizada en las instancias gubernamentales, incluido el poder judicial. No hay seguimiento de las denuncias por violencia contra las mujeres, ni datos sobre los juicios celebrados ni las sentencias.
  - No hay protocolos o guías de atención en materia de violencia contra las mujeres para la actuación del poder judicial y la policía.
  - En general, los instrumentos internacionales de derechos huma-

184

---

<sup>45</sup> En Paraguay, por ejemplo, el poder judicial parece querer desligarse de la atención de los casos de violencia familiar, derivando la atención de los mismos a las oficinas de mediación y juzgados de paz. Véase Cladem (2005: 137). Se ha señalado que en Argentina, por ejemplo, cuando se aplican las convenciones internacionales que protegen los derechos de las mujeres, se hace generalmente solo por presión de las activistas. En Bolivia, por ejemplo, se indica que no hay posibilidades de capacitación general para los operadores de justicia, y se remarca la falta de presupuesto para jueces y juezas especializados en temas de violencia doméstica (Cladem 2002). En el caso de Bolivia, se agrega que «con el tema de violencia doméstica hay desconocimiento y falta de personal que asesore a las víctimas». No hay asesoramiento para mujeres que «no tienen con qué llegar al tribunal».

<sup>46</sup> Un estudio que evalúa las reformas penales en la materia muestra que hay una distancia importante entre los hechos denunciados por violencia familiar y los que llegan a juicio. Así, por ejemplo, en algunas regiones de Chile se observa que el porcentaje de casos denunciados que llegaron a juicio en el 2002 significó un 3,89 por ciento de las denuncias recibidas. En el caso de Ecuador, el porcentaje en doce meses fue de 2,75 por ciento. Véase Farith (2004).

nos y derechos de las mujeres no son conocidos por los actores judiciales. Aun conociéndolos, su aplicación es escasa y muchas veces resistida.

- e) Con relación a los delitos sexuales tipificados en los códigos penales, ha habido reformas importantes, por ejemplo en Perú, Argentina y Paraguay. Sin embargo, en los códigos de algunos países aún se sigue entendiendo los delitos sexuales como hechos que vulneran valoraciones morales. Así, en Chile se considera que estos delitos atentan contra *el orden de las familias y la moralidad pública*; en Brasil, se denominan *delitos contra las costumbres*; en Uruguay, *delitos contra las buenas costumbres y el orden de la familia*.

En ningún país hay bases de datos que puedan dar cuenta de la extensión, modalidades y gravedad de la violencia contra las mujeres. Las estadísticas que existen refieren únicamente a las denuncias realizadas, al mismo tiempo que se informa que las denuncias solo se presentan en un escaso porcentaje. Así, no se pueden tomar definiciones ni adoptar medidas en materia de políticas públicas, desde el momento en que no hay estadísticas serias y fidedignas que reflejen la dimensión real del problema de violencia contra las mujeres (Chiarotti 1998).

Las limitaciones señaladas, que dan cuenta de la poca importancia o la nula visibilidad que tiene el tema en las diversas instancias jurídicas —leyes, administración de justicia— dentro de los Estados de la región, constituyen fuertes obstáculos para lograr una dimensión más amplia del ejercicio y goce de los derechos humanos por parte de las mujeres. Esto, en consecuencia, trae aparejadas sensaciones y reales vivencias de inseguridad en las ciudades, con importantes efectos devastadores en la constitución de la subjetividad femenina, así como en el óptimo desarrollo de las capacidades y potencialidades de las mujeres, tanto en la vida de relación familiar como en sus proyectos de vida laborales y sociales.

### 3 JURISPRUDENCIA SOBRE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Para ver el estado de la cuestión en materia de jurisprudencia, he tomado tres situaciones que resultan significativas, por sus aportes a la protección de los derechos de las mujeres contra la violencia. Dos pertenecen a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la otra a un tribunal criminal nacional. La Comisión se ha pronunciado sobre la violencia contra las mujeres en varios casos individuales. Algunos de ellos han estado vinculados a los derechos sexuales y reproductivos, y otros a la violencia familiar.

- a) En uno de los casos sobre derechos sexuales —*Raquel Martín contra el Estado de Perú*<sup>47</sup>—, se ha señalado el uso de la violencia sexual como forma de tortura por parte del Estado. Los hechos, en forma breve, consistieron en que un grupo de personas armadas y encapuchadas, pertenecientes a las fuerzas militares, ingresó en el hogar de Raquel Martín y su esposo Fernando Mejía, y secuestraron a este último. A

47 Raquel Martín de Mejía v. Perú, Caso 10.970 Informe no. 5/96, Inter-Am.C.H.R., OEA/Ser. L/V/II.91 Doc. 7 at 168 (1996).



los quince minutos, el hombre que había estado al mando ingresó nuevamente a la casa y violó a Raquel Martín. Quince minutos más tarde, regresó y procedió a violarla nuevamente. Días más tarde apareció el cadáver de Fernando Mejía con señales de tortura. La defensa del gobierno peruano alegó que el caso de Raquel Martín no podía ser tratado de forma individual, separado del caso de su esposo, porque ello devendría en una duplicidad de procedimientos. En relación con esto, la Comisión se expidió diciendo que no había duplicidad de procedimientos, ya que Raquel Martín y Fernando Mejía eran víctimas distintas. Como argumento, la Comisión citó al Relator Especial contra la Tortura cuando señaló que en el Estado de Perú, en varias ocasiones y en circunstancias de situaciones de emergencia, los militares con frecuencia recurrían al abuso sexual y violación contra grupos de civiles sobre los que se sospechaba que actuaban colaborando con grupos insurrectos. Aquí quedó demostrado que la violación sexual es utilizada como forma de tortura, ya que no hubo para la víctima otro tipo de agravios. La Comisión concluyó que el Estado peruano era responsable de la violación, entre otros, del derecho a la integridad personal, del derecho a la protección de la honra y la dignidad de Raquel Mejía, así como de la obligación general de respetar y garantizar el ejercicio de estos derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por tal razón recomendó al Estado peruano que, entre otras cosas, «efectúe una exhaustiva, rápida e imparcial investigación de los abusos sexuales de los que fue víctima Raquel Mejía, a fin de identificar a sus perpetradores a efecto de que se les impongan las sanciones pertinentes, y proceda a pagar una justa indemnización a la parte lesionada»; también recomendó que «desista del proceso penal promovido contra Raquel Mejía por la presunta comisión del delito de terrorismo, por cuanto el mismo no ha garantizado su derecho a un proceso justo».

- b) Otro caso atendido por la Comisión es el de *María da Penha contra el Estado de Brasil*, el cual pone en evidencia la ineficacia del Estado para asistir a la violencia familiar contra las mujeres, reparando las consecuencias de los abusos. En 1983, Marco Heredia Viveiros, marido de María da Penha, le disparó un tiro en la espalda mientras ella dormía, quedando parapléjica en forma irreversible, con otros traumas físicos y psíquicos. Al jurado le llevó ocho años llegar a una decisión, por la cual condenaba a prisión a Viveiros. A esta decisión le siguió una serie de apelaciones por parte de la defensa del condenado. A la dilación provocada por las apelaciones se sumó el hecho de que el condenado estuvo fugado durante más de quince años, permaneciendo en libertad. En 1998, María da Penha, junto con el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil) y el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem), se presentaron ante la Comisión y se denunció que el Estado de Brasil había tolerado por más de quince años la



violencia perpetrada contra la víctima, por no haber tomado medidas de castigo contra el agresor, y reparatorias hacia la mujer. Luego de varios trámites realizados por la Comisión y las organizaciones denunciantes, el proceso criminal contra Marco Viveiros concluyó en 2002 y ese mismo año fue arrestado. La Comisión concluyó que Brasil violó los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, así como el art. 7 de la Convención de Belém do Pará. Asimismo, señaló: «Dado que la violencia contra Maria da Penha forma parte de un patrón general de negligencia y falta de efectividad del Estado para procesar y condenar a los agresores, la Comisión considera que no solo se ha infringido la obligación de procesar y condenar, sino también la de prevenir prácticas tan denigrantes. Esta carencia de efectividad judicial generalizada y discriminatoria crea el ambiente propicio para la violencia doméstica, y no existen pruebas socialmente percibidas de la voluntad y efectividad del Estado, como representante de la sociedad, para sancionar tales actos».

- c) El tercer caso pertenece a un Tribunal Criminal de Argentina que, en el año 2001, falló a favor de una mujer como víctima de abuso sexual, al considerar que se había violado su libertad sexual. Una mañana del mes de marzo del año 2000, la mujer hablaba por teléfono en una cabina pública ubicada en la vereda. Se aproximó un hombre por detrás y le tocó enérgicamente los glúteos. La mujer reaccionó inmediatamente con gritos, corriendo al agresor y propinándole varias bofetadas. Según el relato de la mujer, no se trató de un roce ni de un tocamiento por torpeza, sino de algo deliberado y enérgico. El tribunal dictaminó que configuraba abuso sexual el tocamiento de los glúteos de una mujer de modo sorpresivo y sin su consentimiento, dado que tal conducta prescinde de la voluntad de la víctima, reduciéndola a simple objeto de dicho acto, con afectación de su libertad de determinación para aceptar o rechazar una acción de significación sexual sobre su cuerpo. Con relación a la prueba, el tribunal sostuvo que, en este tipo de hechos que se ejecutan en un lugar público, sus autores suelen elegir un modo de ejecución tal que su acción no pueda ser percibida o vista por terceros. Si se pretendiera que tales casos solo pueden probarse por testigos distintos de la víctima, quedarían impunes los hechos que se hacen rápida y subrepticamente fuera de la vista de eventuales testigos. Agregó que, si se descartase los testimonios de las víctimas, especialmente en esta clase de hechos, las posibilidades de individualizar a los culpables se verían sumamente limitadas. El agresor fue condenado por el delito de abuso sexual a la pena de seis meses de prisión, quedando en suspenso su ejecución bajo condición de que, en el término de un año, acreditara haber asistido al menos a quince horas de cursos o seminarios sobre los derechos de la mujer o discriminación por razón del género, a fin de que le permitieran asumir la condición de la mujer como sujeto y no como mero objeto de las acciones sexuales.

Los criterios adoptados sientan precedente por dos cuestiones básica-

mente: por considerar el testimonio de la víctima como prueba válida para determinar la autoría en esta clase de delitos de neta significación sexual y sin rastros materiales resultantes de su comisión; y por la aplicación de una penalidad condicionada a la realización de cursos o seminarios donde se aborde los derechos de las mujeres y la discriminación de estas por razón de género.

Es interesante observar cómo a través de la actuación judicial, vía la jurisprudencia, se construye otra forma de actuar frente a la violencia contra las mujeres, sancionando a la misma como una grave lesión a los derechos padecida por ellas. Estos casos analizados indican que comienza a haber un movimiento en los espacios de aplicación jurisdiccional de la legislación y de las normativas y en los principios de derechos humanos, en que se visibiliza las agresiones contra las mujeres como violaciones a los derechos humanos, tal como fuera reconocido en la Conferencia de Derechos Humanos de Viena del año 1993. Si bien a los Estados no se les aplica sanciones por el no cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión Interamericana, el solo hecho de que dichas recomendaciones existan implica un cambio en la legislación interior. Así ocurrió en el Estado de Brasil, el cual dictó, a raíz del caso *María da Penha*, la ley sobre violencia familiar en el pasado mes de agosto de 2006.

El caso del Estado argentino marca un precedente importante en la sanción de los delitos sexuales sin recurrir a la aplicación de la pena de prisión, la cual hubiera sido excarcelable por el monto de la pena del delito en cuestión. Lo que se hizo fue utilizar otros recursos que son efectivos y que no significan una violencia con efecto búmerang hacia el perpetrador del hecho.<sup>48</sup> Tal como señalaba al comienzo del trabajo, la demanda por incorporar a los códigos penales ciertas figuras como delitos, en pos de lograr una sanción penal como la pena de prisión, no implica caer en la creencia incauta de que ello hará más sensibles a los agresores respecto de la violencia hacia las mujeres. Ya mucho se ha estudiado sobre los efectos de las prisiones en el mundo occidental, así como en particular en nuestros países,<sup>49</sup> por lo que entiendo que la eficacia y efectividad de estos reconocimientos legales y jurisprudenciales tienen una radical contundencia en el reconocimiento de que las formas de violencia que padecemos las mujeres, basadas en la condición de género, requieren de un tratamiento acorde a tal condición. Estas posiciones tomadas por los órganos de justicia denotan

<sup>48</sup> Como ya se señaló (nota 37), es interesante observar que un año antes de este fallo, en octubre del año 2000, en su 70º período de sesiones, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas le realizó al Gobierno Argentino una serie de recomendaciones. Entre ellas, señala que «el Comité considera inquietante que, pese a importantes progresos, las actitudes tradicionales hacia la mujer sigan ejerciendo una influencia negativa en su disfrute de los derechos enunciados en el Pacto. Preocupa en especial al Comité la alta incidencia de casos de violencia contra mujeres, incluidas la violación y la violencia doméstica. También preocupan el acoso sexual y otras manifestaciones de discriminación en los sectores público y privado. El Comité observa asimismo que no se lleva sistemáticamente información sobre estos asuntos, que las mujeres tienen un escaso conocimiento de sus derechos y de los recursos de que disponen y de que no se tramitan debidamente las denuncias. En <http://www.ispm.org.ar/documentos/recomendaciones.htm>.

<sup>49</sup> Véase Foucault (1989); Pavarini (1993); Del Olmo (1987); Baratta (1993); Aucía (2006).

un freno a la impunidad e invisibilidad de las violaciones a los derechos cuando las víctimas son mujeres, y traen como consecuencia sentimientos de respeto y credibilidad por la administración de justicia, lo que asegura mayores posibilidades de que las mujeres puedan denunciar las diversas formas de agresiones, pensando que no habrá silenciamiento ni desconocimiento de sus derechos.

#### 4 PROPUESTAS

Las propuestas de transformación en el ámbito del derecho que planteo en los párrafos siguientes tienen la intención de posibilitar la reflexión sobre cómo y por dónde dirigir acciones de cambio en pos del reconocimiento de las condiciones propias de las mujeres en su vida de relación familiar y comunitaria, a fin de garantizar condiciones más seguras de vida.

##### A. Propuestas para abordar la violencia contra las mujeres desde la conceptualización del derecho penal y prácticas del poder judicial:

- 1) Considerar la violencia doméstica como un delito, con previsión de penas que impliquen una efectiva sanción para los agresores, no entendiéndolo por esto que la única posibilidad es la pena de prisión. Además, considerar la obligación de reparación y/o indemnización de los daños causados. En consecuencia, eliminar toda forma de conciliación y/o mediación en la materia.
- 2) Reformular la legislación de la violencia doméstica desde la perspectiva de género, visibilizando a las mujeres como la población más vulnerable a ella. Unificar los criterios de la legislación, eliminando las diferencias que se establecen por las legislaciones provinciales o departamentales, en cuanto ellas no signifiquen el desconocimiento de particularidades que deberían tenerse en cuenta para mayores garantías.
- 3) Asignar presupuesto específico para la transformación de la administración de justicia en lo atinente a prevenir y sancionar todas las formas de violencia contra la mujer.
- 4) Organizar y capacitar, en forma obligatoria y permanente, al personal gubernamental y operadores de justicia desde la perspectiva de género para prevenir, erradicar y sancionar la violencia ejercida contra las mujeres en el ámbito de las relaciones interpersonales.
- 5) Elaborar protocolos de actuación para todos los agentes involucrados en el entendimiento de la violencia familiar y de los delitos sexuales: policías, operadores judiciales, personal de la salud, personal de servicios integrales.
- 6) Organizar servicios de apoyo y asistencia integral a las mujeres víctimas de violencia, articulados con las instancias judiciales respectivas.
- 7) Revisar toda la legislación en materia de violencia sexual de acuerdo con las definiciones del Estatuto de Roma y del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y

niños. En este sentido, redefinir los delitos sexuales y el procedimiento penal desde la perspectiva de género. Incorporar dentro de las legislaciones penales internas los delitos de «esclavitud sexual», trata de personas, embarazo forzado, esterilización forzada, de acuerdo con las definiciones dadas por la Corte Penal Internacional (CPI), así como la persecución por razones de género, y reconocer a esta como motivo para solicitar la condición de refugiada. Incorporación del femicidio como delito específico. En materia de prueba para los delitos de violación, considerar que la penetración puede realizarse con cualquier parte del cuerpo u objeto; eliminar la exigencia de probar que existió fuerza física como resistencia a la violación, y menos aún fuerza física persistente. La definición y/o la prueba de la violación deben basarse en los actos del perpetrador, no en los actos de la víctima. Del mismo modo, no debe admitirse la prueba del comportamiento sexual anterior y ulterior de la víctima. Inclusión de la violación en el matrimonio. Eliminación de las causales de eximentes de responsabilidad por avenimiento posterior a la violación. Posibilitar que las víctimas puedan participar en el procedimiento judicial.

- 8) Reconocerles a las víctimas todas las formas de reparación de que disponen el derecho nacional y las normas internacionales.
- 9) Implementar legislación que imponga programas obligatorios de formación eficaz para el personal del sistema de justicia penal, en materia de violencia de género desde la perspectiva de derechos humanos.
- 10) Instar a los Estados a cumplir con las recomendaciones del CEDAW respecto a la despenalización del aborto, en todas sus circunstancias, así como a que se permita en igualdad de condiciones el acceso de las mujeres a las prácticas de abortos que no están penalizadas, por peligro para la vida, la salud, en caso de violación, etc.
- 11) Despenalizar todas y cada una de las formas de oferta de servicios sexuales, en especial para las mujeres en situación de prostitución.

#### **B. Propuestas para el funcionamiento del poder judicial y policía:**

- 1) Promover la inclusión, dentro de los concursos para ingresar al poder judicial, del conocimiento sobre la temática de derechos humanos —teorías, normativas, organismos internacionales— y de la perspectiva de género.
- 2) Crear cuerpos médicos forenses especializados, con profesionales capacitados en las temáticas de violencia contra las mujeres, integrados también por mujeres para los casos de violencia doméstica y abuso sexual, con posibilidades de elección por parte de las víctimas. Desarrollar protocolos médicos legales para delitos sexuales<sup>50</sup>.
- 3) Crear fiscalías con equipos integrales de asistencia, pensadas no solo como instancias de radicación de denuncia.

---

<sup>50</sup> En Ecuador existe una propuesta en este sentido. Véase Cladem (2005).

- 4) Crear policía especializada en atención a la violencia contra las mujeres, con personal femenino principalmente y jefaturas a cargo de mujeres, con una distribución territorial extensiva. Promover un perfil comunitario de la policía, pensando que su actuación debe hacer énfasis no en la faz represiva —control del delito—, sino en la prevención, detectando los conflictos de violencia e interviniendo para resolver preventivamente los problemas específicos de violencia a los que las mujeres se encuentran más expuestas.
- 5) Crear juzgados penales específicos para el tratamiento de la violencia familiar y de los delitos sexuales y conexos, así como cualquier forma de violencia contra las mujeres basada en el género. Para ello es necesaria la reestructuración del funcionamiento del poder judicial, con reformas en las leyes orgánicas de los tribunales, en los códigos penales, procesales, en las leyes orgánicas de policía, etc. Consecuentemente, se deben crear instancias superiores propias de apelación, a fin de garantizar el efectivo seguimiento de los procesos penales contra los agresores.

## 5 CONCLUSIONES

Como se puede observar en las propuestas realizadas, el énfasis de la transformación en el plano legislativo no está puesto en extender el plexo normativo, sino más bien en una reformulación del mismo, así como en introducir en la organización y actuación del poder judicial la perspectiva de género en la intervención de situaciones de violencia contra las mujeres. Se han producido avances muy importantes en la materia, tanto a nivel estatal como en el marco de los instrumentos de derechos humanos. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su protocolo facultativo, así como la Convención de Belém do Pará, constituyen herramientas de mucha fuerza para utilizar en la supresión de todas las formas de violencia de género. Lo mismo puede afirmarse respecto del Estatuto de Roma y el Protocolo contra la Trata de Personas. Por ello, resulta vital para allanar los obstáculos a la plena utilización de estos instrumentos que los Estados que aún no han ratificado la totalidad de estas normativas adopten una actitud respetuosa con relación a las garantías de los derechos humanos de las personas, en particular de las mujeres, quienes históricamente nos hemos visto degradadas en nuestra condición jurídica y en el trato por parte de la justicia hacia las distintas formas de violencia.

Consecuentemente con lo señalado, entiendo que el solo cumplimiento de las normativas y leyes existentes ya constituiría haber ganado la mayor parte del camino en nuestros propósitos. Esto demuestra que uno de los principales desafíos pendientes está puesto en lograr una profunda metamorfosis de los modos de operar del poder judicial, para lograr un acceso efectivo a la justicia para las mujeres. Como fuera señalado al comienzo del trabajo, en informes del Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Segunda Vicepresidenta de la Comisión Interamericana

de Derechos Humanos, se indicó que la administración de justicia es un área crítica, ya que no se observan adelantos en el mismo sentido que lo ha tenido la legislación en la materia. El sector justicia continúa padeciendo de serios y profundos vacíos, producto no solo de los recursos mínimos con que trabaja, sino de los paradigmas y concepciones de quienes deben aplicar el derecho, los que priorizan la reproducción de los estereotipos culturales vigentes por encima de la defensa de los derechos humanos. Además, se advierte que las normas de los códigos de fondo —civil y penal—, así como de los de procedimiento en ambas materias que se dictan al interior de cada Estado y de cada provincia o región, dependiendo de la organización de cada país,<sup>51</sup> han quedado desfasadas del desarrollo producido en materia de derechos humanos y garantías constitucionales. Lograr que la administración de justicia sea una estrategia que actúe en el mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres, en el respeto a su dignidad, requiere del debate sobre cómo introducir la perspectiva de género en su interior.

Por lo tanto, las propuestas de reforma de los códigos penales y procesales tendientes a incorporar la perspectiva de género en materia de delitos sexuales y de violencia familiar intentan asegurar la protección de las mujeres, asistiéndolas de manera integral y no sometiéndolas a los mecanismos de doble victimización por los que tienen que atravesar en la actualidad.<sup>52</sup>

Con relación a la intervención de la policía, entiendo que debe promoverse un perfil que pueda incorporar el trabajo conjunto y activo con la comunidad y el gobierno local, dejando de lado el perfil funcional paramilitar que tiene en la actualidad, donde la comunidad es un «objeto que controlar». Se hace necesaria una transformación profunda de la estructura organizativa de la policía, la cual apunte a su descentralización y a una apertura a que su actuación sea evaluada.

Las ideas de conversión del derecho penal propuestas no tienen como objetivo principal el padecimiento del agresor. Lo que se pretende es erradicar la impunidad de los actos de violencia contra las mujeres; frenar los sentimientos de humillación, menoscabo y vejación; así como lograr el efecto simbólico de hacer visible la violencia de género como violación a los derechos humanos. La lógica de la punibilidad debe ser la herramienta última de un Estado para resolver los conflictos sociales; más bien, debe ponerse principal atención en resolver aquellos escenarios que son condición de posibilidad de las violaciones sistemáticas de derechos de las mujeres por razones de género, apuntando a la prevención y erradicación de la violencia, promoviendo relaciones más justas y equitativas. Del mismo modo, una práctica

<sup>51</sup> En Argentina, cada provincia dicta su código de procedimientos civil, comercial y penal, a partir de lo cual muchas veces se perciben diferencias en el tratamiento de los principios y derechos contenidos en la legislación de fondo que rige para todo el país.

<sup>52</sup> Los actuales códigos de procedimientos penales, en la mayoría de los países, regulan los mecanismos de prueba, sin hacer especificaciones cuando se trata de delitos vinculados a la violencia familiar y todo tipo de abusos sexuales. Hay escasas experiencias de reformas. Una de ellas es la experiencia de Chile, cuyo Código Procesal Penal fue reformado el año 2000, incorporando avances importantes en cuanto a la protección del respeto por la integridad y dignidad de las mujeres en el proceso penal. Otra experiencia es la del Código de Procedimientos de Bolivia del año 1999. Véase Cladem (2005: 18). Para un detalle exhaustivo de estos aspectos, véase Rioseco Ortega (2005).



que beneficie a las mujeres contra la violencia debe encarar la resolución de esta desde un enfoque multisectorial, interdisciplinario e interinstitucional en las intervenciones de las organizaciones no gubernamentales y de las distintas agencias estatales: justicia, salud, policía, servicios integrales de apoyo, de asesoramiento y de asistencia (Rioseco Ortega 2005: 32).

Es por ello que, volviendo a los tres conceptos mencionados al comienzo del trabajo, el énfasis debe estar puesto en la protección de los derechos humanos, como modo de lograr condiciones de vida más seguras para las mujeres y para los varones. Para ello es importante reflexionar sobre el concepto de justicia, no como un valor que solo se logra con la intervención del aparato judicial, sino como una meta permanente que alcanzar, pero dimensionada desde una mirada amplia y en articulación con las políticas públicas desde la perspectiva de género (Cladem 2006).

Por último, estas políticas públicas requieren también de enfoques locales, distinguir las diferencias entre los grandes centros urbanos y las poblaciones que están más alejadas, sus diversas necesidades. Para ello también se precisa de indicadores específicos, de registros y estadísticas que nos permitan ver cómo se va construyendo el problema y cómo afecta diferencialmente la vida de las mujeres. Es imprescindible la producción de conocimiento en este sentido, así como seguir investigando sobre la violencia de género en esa espiral compleja de la violencia contra las mujeres en el marco de las ciudades, tanto en sus relaciones interfamiliares como comunitarias.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADDH – Asociación de Defensores de Derechos Humanos, et al. 2004. «Más derechos, más seguridad. Más seguridad, más derechos. Políticas públicas y seguridad en una sociedad democrática». Documento. Buenos Aires, <http://www.seguridadidl.org.pe/biblioteca/informes/masseguridad2.pdf> (visitado 25/01/2007).
- Amnistía Internacional. 2005. *Cómo utilizar el derecho penal internacional para impulsar reformas legislativas que incorporen la perspectiva de género*. Madrid: Editorial Amnistía Internacional, [http://www.amnistiainternacional.org/publica/muj\\_legislacion/indice.pdf](http://www.amnistiainternacional.org/publica/muj_legislacion/indice.pdf) (visitado 30/01/2007).
- Aucía, Analía. 2005. «Sexo, dinero y derechos humanos. Dilemas en torno a la prostitución y el trabajo sexual». En *Derechos Humanos*. Publicación del Centro de Estudios e Investigaciones en Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario, no. 2. Rosario: Editorial Juris.
- Aucía, Analía. 2006. «Derechos Humanos y prisión. El derecho a las visitas íntimas en las cárceles de Rosario». En *Zona Franca* 14 (15) (julio), publicación del Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre las Mujeres (CEIM), Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario.
- Aucía, Analía et al. 2003. *Con todo al aire. Reporte de derechos humanos sobre atención en salud reproductiva en hospitales públicos*. Buenos Aires: Instituto de Género, Derecho y Desarrollo (Insgenar) / Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem).



- Baratta, Alessandro. 1993. *Criminología crítica y crítica del Derecho Penal*. México, D.F.: Siglo XXI.
- Barcaglione, Gabriela et al. 2005. *Femicidio e impunidad*. Centro de Encuentros Cultura y Mujer (Cecym).
- Cantón, Santiago. 2006 (24 de julio). Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Sesión inaugural de la Segunda Reunión de Expertas del MESECVI. OEA/Ser.L/II.7.10. MESECVI/CEVI/INF. 2/6. Washington, D.C.
- CDR – Centro de Derechos Reproductivos. 1999. «Situación legal del aborto en el mundo». Nueva York: CDR.
- Chiarotti, Susana. 1998. «Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe». *Control Ciudadano*, <http://www.socialwatch.org/es/informesTematicos/61.html> (visitado 30/01/2007).
- Chiarotti, Susana. 2002. «Trata de mujeres: Conexiones y desconexiones entre género, migración y Derechos Humanos». Presentación en Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional: Derechos Humanos y Trata de Personas en las Américas. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 20 al 22 de noviembre.
- CIDH – Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2004 (29 de marzo). «Informe Anual 2003 ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos». Discurso de Susana Villarán, Segunda Vicepresidenta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, D.C., <http://www.cidh.org/Disursos/3.29.04.htm> (visitado 25/01/2007).
- Cladem – Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer. 1998. *Silencios públicos, muertes privadas. La regulación jurídica del aborto en América Latina y el Caribe.*, Lima: Cladem.
- Cladem – Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer. 2002. *Informe del Grupo Focal Magistradas sobre Cambios Institucionales en Materia de Violencia Doméstica y su Impacto en la Mujer*. III Encuentro de Magistradas de las Cortes Supremas de Justicia y Cortes Constitucionales de América Latina y el Caribe por una Justicia de Género. San Juan, Puerto Rico, 12 de noviembre de 2002; <http://www.cladem.org/espanol/regionales/Violenciadegennero/Proyecto/viomag.asp> (visitado 30/01/2007).
- Cladem – Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer. 2003. *Prostitución: ¿trabajo o esclavitud sexual?* Lima: Cladem, diciembre.
- Cladem – Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer. 2005. *Dossier sobre violencia doméstica en América Latina y el Caribe*. Lima: Cladem.
- Cladem – Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer. 2006. *Efectos de la globalización en los derechos humanos de las mujeres*. Caracas: Cladem, enero.
- Cortés Castellanos, Patricia. 2005. *Mujeres migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades*. Serie Población y Desarrollo 61. Santiago: Programa Regional de Población y Desarrollo, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade), División de Población – Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Del Olmo, Rosa. 1987. *América Latina y su Criminología*. México, D.F.: Siglo XXI.

- Foucault, Michel. 1989. *Vigilar y castigar. El nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- IIDH/Cladem – Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer. 1997. *Protección Internacional de los Derechos Humanos de las Mujeres*. Costa Rica: IIDH/Cladem.
- Moreno, Amparo. 1996. *El arquetipo viril protagonista de la historia*. Barcelona: Lasal.
- Naciones Unidas. 1993. *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*. Resolución de la Asamblea General 48/104, del 20 de diciembre de 1993, <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1286.pdf> (visitado 28/01/2007).
- OEA – Organización de Estados Americanos. 2006. *Informe del Relator de la Reunión de Autoridades Nacionales en Materia de Trata de Personas*, Porlamar, Isla Margarita, República Bolivariana de Venezuela, 14 al 17 de marzo 2006. OEA/Ser. K/XXXIX, RTP/doc.15/06 rev. 1.
- OEA/CIM – Organización de Estados Americanos/Comisión Interamericana de Mujeres. 2002. *Tráfico de mujeres y niños. Conclusiones de la investigación y seguimiento*. XXXI Asamblea de Delegadas. OEA/Ser. L/II.2.31. CIM/doc.9/02, agosto de 2002, <http://www.oas.org/CIM/XXXI%20Asamblea%20de%20Delegadas/ADdoc-9.esp.DOC> (visitado 29/01/2007).
- OEA/CIM – Organización de Estados Americanos/Comisión Interamericana de Mujeres. 2005. *Informe anual sobre el combate contra el delito de la trata de personas, especialmente mujeres, adolescentes, niñas y niños en las Américas*. Presentado por la Comisión Interamericana de Mujeres. OEA/Ser.G. CP/doc.4023/05. 5 de mayo de 2005, <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3640.pdf> (visitado 29/01/2007).
- Pandjarian, Valéria. [2001] 2004. «Los estereotipos de género en los procesos judiciales y la violencia contra la mujer en la legislación». Cladem, Informes Regionales / Violencia de género, <http://www.cladem.org/espanol/regionales/Violenciadegenero/Docs/estereot.asp>.
- Pavarini, Massimo. 1993. *Control y Dominación*. México, D.F.: Siglo XXI.
- Proyecto de informe preliminar de Argentina. Análisis de la respuesta del Estado Argentino al cuestionario para la evaluación de la implementación de las disposiciones de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, Convención de Belém do Pará. OEA/Ser.L/II.7.10. MESECVI/CEVI/doc.37/06. 13 de julio de 2006.
- Proyecto de informe preliminar de Colombia. Análisis de la respuesta del Estado Argentino al cuestionario para la evaluación de la implementación de las disposiciones de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, Convención de Belém do Pará. OEA/Ser.L/II.7.10. MESECVI/CEVI/doc.43/06. 13 de julio de 2006.
- Proyecto de informe preliminar de Paraguay. Análisis de la respuesta del Estado Argentino al cuestionario para la evaluación de la implementación de las disposiciones de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, Convención de Belém do Pará. OEA/Ser.L/II.7.10. MESECVI/CEVI/doc.52/06. 14 de julio de 2006.
- Proyecto de informe preliminar de Uruguay. Análisis de la respuesta del Estado Argentino al cuestionario para la evaluación de la implementación de las disposiciones de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, Convención de Belém do Pará. OEA/Ser.L/II.7.10. MESECVI/CEVI/doc.55/06. 14 de julio de 2006.

- Rainero, Liliana. 2004. «Informe de Consultoría “Violencia Social: Ciudades Seguras y Género” para Política Mujer y Géneros», Alcaldía Mayor de Bogotá D.C, Colombia. Unifem – Región Andina / Unifem – Colombia (noviembre), <http://www.bogota.gov.co/galeria/consultoriaviolenciasocialciudad/essegurasygenero.pdf> (visitado 25/01/2007).
- Rainero, Liliana, Maite Rodigou y Soledad Pérez, eds. 2005. *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*. Córdoba: Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur Argentina (Ciscsa)/Unifem.
- Rioseco Ortega, Luz. 2005. *Buenas prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y el Caribe*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Unidad Mujer y Desarrollo.
- Simon C., Farith. 2004. «Informe comparativo de la evaluación de la reforma procesal penal desde una perspectiva de género (Primera fase: Chile, Ecuador, Honduras, Guatemala)»; con la colaboración de Lidia Casas. Centro de Estudios de Justicia de las Américas/Justice Studies Center of the Americas (CEJA/JSCA), noviembre, <http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/ceja-comparativo-genero3.pdf> (visitado 30/01/2007).
- UNFPA – Fondo de Población de las Naciones Unidas. 2006. *Estado de la población mundial 2006. Hacia la esperanza. Las mujeres y la migración internacional*, <http://www.unfpa.org/swp/2006/spanish/introduction.html> (visitado 28/01/2007).
- UNODC – United Nations Office on Drug and Crime. *Trafficking in Persons Global Patterns*. April 2006, [http://www.unodc.org/pdf/traffickinginpersons\\_report\\_2006ver2.pdf](http://www.unodc.org/pdf/traffickinginpersons_report_2006ver2.pdf),
- Walsh, Janet; Marianne Mollmann. 2005. «Derecho internacional de los derechos humanos y aborto en América Latina». *Human Rights Watch* (Julio), <http://hrw.org/spanish/informes/2006/wrd0106/wrd0106sp.pdf> (visitado 30/01/2007).

Teresa Valdés

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso-Chile

*En mi calidad de socióloga, me gustaría comentar desde la perspectiva del proceso social. En primer lugar, creo que es muy valioso, muy bueno para esta conversación el enfoque desde el cual se plantea Analía, en una perspectiva de derechos humanos de las mujeres. Es necesario combinar, por ejemplo, la interdependencia de los distintos derechos, la dimensión individual, la dimensión social, con la centralidad del cuerpo de la mujer, puesto que los derechos de las mujeres están fuertemente centrados en su cuerpo físico y todo lo que él representa, lo que en cierta medida recorta una parte de la realidad y deja fuera algunos temas que uno quisiera que se discutan.*

197

*Mirar la violencia como relación de poder, como relación social en el sentido dicho acá, supone mirar la historicidad y el cambio que hay en ello; y no solo porque hoy día la gente está presa por delitos de violencia distintos a los de antes, sino porque hay una historicidad en la percepción de la construcción social del tema.*

*La violencia de género es muy antigua —da dolor pensarlo— y su aparición en el escenario público, en el escenario social de la agenda pública, es en sí misma una construcción de ciudadanía con actores concretos, un proceso del cual nosotras mismas hemos sido parte. Entonces me parece importante —y quiero centrar mis comentarios en eso— la relación entre la norma y los avances de la norma, de las nociones de derecho y de la producción de conocimiento.*

*Creo que el actor social, y las actoras sociales, mujeres que fuimos poniendo el tema de la violencia sobre la mesa, pudimos hacerlo a partir de un trabajo de producción de conocimientos desde la propia experiencia. Acá en Chile fue muy evidente: hubo un grupo, un colectivo de mujeres de la zona norte de Santiago que empezó a investigar, a entrevistar a sus amigas, y tuvimos por primera vez información sobre aquello que sabíamos que existía. Desde allí hay un avance en el proceso de construcción de la norma y de la posibilidad de aplicación de la misma, precisamente por el avance en la producción de conocimientos en términos de caracterizar el fenómeno.*

*Pero, por sobre todo, es fundamental cómo se va comprendiendo el fenómeno de la violencia contra la mujer. Se ha mencionado el tema de la fragilidad de los datos, pero el problema no se reduce a eso. Hemos avanzado en el diagnóstico básico, referido a algunos derechos fundamentales; se ha construido el problema, se han hecho*

*distinciones sobre violencia psicológica, física, sexual. Pero, ¿qué se especifica cuando hablamos de violencia económica, que curiosamente no está ni en la construcción de derechos, ni en la legislación? Tenemos pendiente un paso adicional, es decir, que habrá que seguir luchando para que esta norma incorpore algo de esa forma de violencia. Así es como vamos empujando la ciudadanía.*

*Quiero insistir en que es muy difícil avanzar incluso en la buena aplicación, en la aplicación adecuada de la muy buena norma que pudiéramos tener, si no la vamos complementando con conocimientos que permitan no solo cuantificar el fenómeno de la violencia, sino también sus causas y cómo se podría contribuir a resolverlo.*

*Respecto de la norma, para algunos es neutra y para otros es androcéntrica. Cecilia Medina, experta en derechos humanos de las mujeres, insiste en que la norma es neutra y en que el problema es cómo se aplica, desde dónde. Esta es materia de debate, y en el feminismo las hay en una y otra posición, pero efectivamente el problema más grave es cómo se aplican las normas, cómo las aplican los sistemas judiciales, cómo se aplican en todos los distintos niveles, cuál es el punto de vista desde donde se aplican.*

*El aporte de la investigación a la legislación sobre violencia hacia la mujer es bastante especial, porque no necesariamente es un aporte sustantivo en el fenómeno, sino en la conciencia de los actores. En el plano de la violencia hay información, hay investigación cualitativa y cuantitativa, investigaciones que han sido muy importantes para la toma de conciencia sobre la necesidad de abordar el problema. Por ejemplo, el cálculo del costo económico que tiene la violencia para la sociedad. Se sigue diciendo que «mientras no haya costos económicos de por medio, no va a pasar nada». Por lo tanto, cuando se dice al gobierno, al Estado, «mire, esto cuesta tanta plata, al empresario tanto le cuesta», es posible generar mayor preocupación. En ese sentido, hay distintos focos, canales de producción de conocimiento que van a permitir avanzar en el tema que nos preocupa.*

*Quería referirme a lo que tenemos actualmente: encuestas, información de registro y una investigación que es la más valiosa de todas, la investigación cualitativa que viene de las propias mujeres, que viene de las ONG, de las organizaciones sociales. Es información muy buena, pero tiene el problema de que circula por canales a veces muy estrechos, y muchas veces no se la encuentra.*

*¿Qué problemas tienen las encuestas, y de qué nos sirven? Tenemos cada vez más encuestas y, sin embargo, muchas veces se aplican a ciertos sectores de mujeres sin una profundización previa, de manera de abarcar el fenómeno en su conjunto. No pueden decir la prevalencia, es decir, cuantas mujeres han sufrido violencia alguna vez a lo largo de su vida. Hay encuestas representativas de nivel nacional, también encuestas demográficas y de salud que incluyen preguntas sobre violencia, en módulos que permiten conocer la prevalencia. Pueden decir algunas características generales, lo que es muy importante; sin embargo, dejan temas fuera, porque el resultado depende de a quién se preguntó, de si se trata de una situación actual o una situación pasada. Aun así, son muy valiosas.*

*En segundo lugar, están los registros administrativos, que es lo que más se usa; los registros administrativos que van haciendo la policía, los tribunales de justicia, los centros de atención, los centros de salud. Aquí se presenta un problema muy conocido por quienes están en estos temas: el de las fichas con las cuales se recoge la información, que difieren de uno a otro servicio; no hay una centralización o un*

sistema integrado de información. Entonces, contamos con información policial, por un lado, por otro lado, judicial, y se trata de información de personas que se acercan a denunciar y/o que enfrentan esa situación. No tenemos manera de saber cuán representativos del fenómeno que nos interesa son esos registros.

El caso de Chile, por ejemplo. Ayer nos señalaron unos datos: el año 2005 aparecen 93 mil denuncias de violencia intrafamiliar, lo que representa un 5 por ciento de aumento respecto al año anterior. Y aquí hay un llamado para la agenda pública de este país: delitos de mayor connotación social, que son hurto, robo con violencia, fueron 403 mil; violencia intrafamiliar son 93 mil sobre 403 mil, o sea, es casi un cuarto. Sin embargo, no se presentan las estadísticas en la misma forma y no se hace conciencia de ello. Las denuncias por delitos de connotación social aumentaron 1,2 por ciento; y en el caso de la violencia doméstica, 5 por ciento. Así se hace visible el fenómeno.

Sin embargo, esta imagen todavía es tremendamente parcial, porque —como se ha dicho muy bien aquí— no sabemos cuánto del fenómeno queda fuera. Los delitos contabilizados son los que están denunciados; los otros, no. Vamos a ver qué pasará con el cambio de la Ley de Violencia Doméstica en Chile, según la cual la violencia doméstica pasa a ser un delito propiamente tal a partir de la habitualidad. Se supone que desde octubre de 2005 en adelante debería cambiar la estadística, porque la violencia doméstica estará separada en la estadística de seguridad ciudadana. Actualmente solo es una falta que se persigue en la justicia civil. Si hay lesiones, pasa a mayores.

Sin embargo, qué pobre resulta esa información cuando lo que se pretende es modificar conductas efectivas. Podemos tener dimensionado el fenómeno, podemos avanzar incluso en su caracterización, pero lo cierto es que no tenemos posibilidad de influir desde ahí en las prácticas, y cambiarlas.

Se ha puesto mucho énfasis en la dicotomía entre «encuestas de victimización» y «encuestas de percepción», y lo limitado que puede resultar ese conocimiento para lo que nos interesa, que es la sensibilización de la sociedad frente a la violencia hacia las mujeres y avanzar en la elaboración de planes, definir tendencias, ver cómo en distintos territorios la violencia se da de diferente manera. Por ejemplo, son impresionantes las diferencias que hay según las comunas urbanas y rurales, las que están más cerca de centros urbanos, las que están más lejos. Hay una gran cantidad de elementos que se pueden percibir si se observa la realidad local, quizá más que los que aportan los registros y las estadísticas. Sin embargo, no permiten avanzar en otros aspectos: cómo se va construyendo el problema y cómo va afectando la vida de las mujeres, cómo cambiar. Está la tensión entre lo que es objetivo y lo que es subjetivo, y no es algo que se pueda resolver con un instrumento de medición, de recolección de información.

Entonces, respecto de las necesidades de producción de conocimiento para resolver el problema, falta investigación sobre la violencia de género en ese continuo que va desde lo subjetivo a lo objetivo, considerando toda su complejidad.

Quería agregar a las propuestas ya realizadas, la necesidad de producción de conocimiento como punto central, y la producción de conocimiento desde la experiencia de las mujeres.

## Conferencia final

---



## Espacios ciudadanos, violencia de género y seguridad de las mujeres

---

Carmen de la Cruz

Asesora Regional del Programa Paz y Seguridad de Unifem para América Latina y el Caribe

### NOTA INTRODUCTORIA

*El contexto colombiano al que se refiere el siguiente artículo está profundamente marcado por el conflicto armado interno que ha azotado la región en los últimos cincuenta años, lo que hace de Colombia un país atípico con respecto al resto de América Latina. En Colombia, la violencia social y política atraviesa con tal fuerza toda la sociedad —es decir, el espacio productivo y reproductivo—, que es difícil hablar de la «violencia que se ejerce contra las mujeres en las ciudades, espacios públicos u hogares» de la manera en que se expresa en los restantes artículos. Sin embargo, esta situación de violencia política y social viene a acentuar los conflictos anteriores y las relaciones de poder previas al conflicto. Estamos hablando de «violencias complejas», ligadas a los procesos de exclusión y discriminación que han colocado a las mujeres indígenas, afrodescendientes, pobres y activistas colombianas en una situación de mayor vulnerabilidad frente al derecho a la vida y a la integridad física, psicológica y sexual, que se expresa en un alto nivel de impunidad, disminución de la calidad de vida y de la ciudadanía para mujeres y varones. Debido a la singularidad del fenómeno, la coordinadora de esta edición decidió incluir el siguiente artículo.*

203

La reflexión que se presenta en este documento es el resultado de la participación de la autora en el proceso de diseño, implementación y valoración de una campaña piloto, «Vidas más seguras para las mujeres en cinco departamentos de Colombia», durante 2005 y parte de 2006, y de su puesta en marcha como parte del Programa de Género y Alerta Temprana, del Programa de Paz y Seguridad de Unifem para la Región Latinoamericana y el Caribe.

La iniciativa de la campaña respondía a la necesidad de dar respuesta al creciente fenómeno de la inseguridad ciudadana, agudizada —entre otros— por el conflicto armado interno, por los altos niveles de delincuencia, por los procesos de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia en espacios urbanos y, en algunos casos, también ante la alta concentración de población desplazada. En algunas ciudades se han de-

finido territorios controlados por los distintos grupos armados, altamente violentos, con un nivel de impunidad grave y dramáticos efectos sobre la ya estructural organización espacial de las desigualdades. Este fenómeno, cada vez más preocupante, ha hecho de la violencia un eje central de la complejidad cotidiana, generando fenómenos tales como reducción de espacios y segregación urbana y disminución de la calidad de vida y de la ciudadanía para mujeres y varones. A tales elementos hay que agregar aspectos tales como la «desmoralización», la ruptura de la legalidad y la falta de confianza, denominados por algunas autoras la *dimensión simbólico-ética de la seguridad*, «que viene a ser el referente de conductas individuales y colectivas de la ciudadanía» (Renau 2004: 5).

Conocer e interpretar este fenómeno desde una visión de construcción de ciudadanía y derechos de las mujeres, era y es una tarea necesaria para toda estrategia que quiera romper el círculo de los conflictos, así como para prevenir y transformar la violencia, una tarea prioritaria en la búsqueda de desarrollo sostenible y con equidad.

En su primera fase, la campaña «Vidas más seguras para las mujeres en cinco departamentos de Colombia» abordó el tema desde distintos ángulos: producción de conocimiento, acciones de sensibilización y capacitación en colegios con jóvenes adolescentes, producción de herramientas para el seguimiento de la información, etc. Su propósito era aunar voluntades de diferentes actores públicos locales y organizaciones de mujeres en torno a este tema, para definir respuestas y acciones concertadas desde las políticas públicas que promuevan mayor seguridad para las mujeres y las niñas en el espacio público, en el contexto del conflicto armado interno en Colombia. Este aspecto, el de concebir la campaña como un espacio para aunar voluntades y generar consensos sobre el tema entre todos los actores involucrados, aparece como un punto de arranque fundamental e imprescindible para analizar el fenómeno que en su momento denominamos «violencias complejas», en un intento por articular la violencia sexual con la violencia social y política, y sostener una estrategia de intervención a largo plazo.

El desarrollo de dicha estrategia planteó una serie de interrogantes en torno a algunos aspectos sobre los cuales se amplió la reflexión iniciada con el equipo de Unifem,<sup>1</sup> y que se desarrolla a lo largo del texto:

- a) El primer aspecto se centra en la necesidad de definir un modelo explicativo que dé cuenta de los determinantes de la violencia urbana y las relaciones de género en contextos extremadamente violentos, e incorpore los factores institucionales, políticos y domésticos en la violencia de género. Junto a ello, está la necesidad de revisar la reproducción intergeneracional de la violencia. Contribuir a generar un modelo explicativo de la violencia contra las mujeres en el espacio urbano permitiría, además, posicionarse frente al fenómeno y hacer propuestas para la intervención.
- b) Una vez clarificado lo primero, el segundo ámbito se refiere a la

---

<sup>1</sup> Algunos de los insumos aportados a este texto fueron parte de los debates y documentos elaborados por Sonia Beltrán, Catalina Buitrago, Carmen Rodríguez y Arantxa Larizgoitia.

necesidad de dar visibilidad a la medición del fenómeno, ya que muchos análisis en otras áreas han señalado la permanente tensión entre la conceptualización del fenómeno y su medición.

- c) El tercer aspecto hace referencia a la búsqueda de aportes para el desarrollo de políticas públicas.

## 1 LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL FENÓMENO

### 1.1 Desarrollo, seguridad humana y seguridad ciudadana

En el marco del conflicto interno colombiano, las amenazas a la seguridad y a la vida de mujeres y niñas no son fáciles de identificar sin un análisis de género. Considerar a los miembros de una comunidad como un grupo homogéneo no ayuda en la tarea; es necesario analizar las condiciones que enfrentan mujeres y varones, niños y niñas de forma separada y, de esta forma, identificar las necesidades e intereses específicos de cada grupo en torno a la seguridad.

Tradicionalmente, la seguridad ha estado relacionada con la comprensión de las causas de la guerra y no con las condiciones de la paz. Se la ha entendido como ámbito del poder estatal y del ejercicio de la soberanía nacional, con énfasis en la defensa del territorio y los gobiernos ante la agresión externa. Esta percepción tradicional considera que la seguridad nacional y la paz pasan necesariamente por las armas.

El concepto de seguridad humana, por el contrario, tiene como centro a los individuos, hombres y mujeres; por tanto, las condiciones políticas, sociales, económicas, culturales y ambientales que afectan su seguridad, con identificación de las amenazas tradicionales y no tradicionales (militares y no militares) desde un enfoque de derechos humanos. El concepto de seguridad humana alude a la condición de encontrarse libre de temor y libre de necesidad. Esta noción habla también de condiciones básicas y garantías mínimas para el desarrollo humano, de un núcleo vital que debe ser protegido para que la libertad pueda ejercerse. Es en este punto que el concepto de seguridad humana se liga al de derechos humanos, otro de los referentes normativos fundamentales, señalado también por Analía Aucía en su ponencia incluida en este libro, donde articula los tres conceptos básicos de esta temática: la violencia de género, los derechos humanos y la seguridad. Los derechos humanos son, ante todo, una garantía de seguridad para las personas frente a la vulnerabilidad y el riesgo, frente a la violación de sus derechos al acceso a bienes y recursos, y que a la vez permite activar mecanismos institucionales para asegurar su protección.

En su Informe 2003, *La seguridad humana, ahora*, la Comisión de Seguridad Humana de Naciones Unidas fijó algunas características fundamentales del concepto: «La seguridad humana significa proteger las libertades vitales. Aquello implica proteger a las personas, desde sus fortalezas y aspiraciones, de amenazas y situaciones críticas y omnipresentes. También significa crear sistemas que proporcionen a la gente cimientos para su supervivencia, dignidad y sustento. La seguridad humana conecta tipos diferentes de li-

bertad para vivir libre de miseria, para vivir sin temor, para decidir por uno mismo». El Informe de la Comisión pone de manifiesto que avanzar hacia la seguridad humana requiere dos estrategias fundamentales que se potencian entre sí: protección y empoderamiento. Si aplicamos una lectura de género a las mismas, y partimos de la base de que se fundan en el derecho de las mujeres a la libertad de elección, estas estrategias permitirían relacionar inseguridad, violencia hacia las mujeres y desigualdades de género.

Una de las dimensiones de la seguridad humana es la seguridad personal, que está definida por los riesgos de violencia física y suele identificar una serie de amenazas, tales como crimen, violencia doméstica, abuso infantil, suicidio, guerra, tortura, las amenazas por parte de agentes estatales y las amenazas colectivas, como violencia étnica. Uno de los ámbitos donde se expresa la inseguridad personal sería el espacio urbano, ligado a la amplitud de delitos anteriormente mencionados y como un componente de la seguridad ciudadana. Esta última aparece así como una parte de la seguridad humana, y hace referencia a modalidades específicas de vulnerabilidad —las ocasionadas por la violencia y el despojo— y a la protección de los derechos fundamentales de las personas.

Por seguridad ciudadana entenderemos la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otro (PNUD 2005). Esta definición se articula con la idea que Laub plantea en su ponencia en este libro, cuando argumenta que «no hay posibilidad de plantear el problema de la seguridad en términos democráticos si no se reconoce la existencia del conflicto social como parte de la dinámica de los grupos humanos. En función de ese proceso, la cuestión de la seguridad aparece relacionada con las teorías de abuso de poder y, en este sentido, las demandas de seguridad implican el cese de alguna forma de abuso de poder».

Por otro lado, no se puede entender el concepto de seguridad ciudadana sin incorporar las formas de vulnerabilidad presentes en toda sociedad. Una búsqueda de respuestas pasaría por reducir esos niveles de vulnerabilidad frente a la violencia y por la capacidad de activar mecanismos de protección y de participación en el diseño del entorno en que se desea vivir. Sin duda, otro de los desafíos sería lograr, en un marco democrático, un equilibrio entre las medidas preventivas y punitivas, otorgándoles al Estado e instituciones públicas (municipios, policía, justicia, servicios sociales, etc.) el papel que necesariamente deben asumir en los ámbitos nacional y local, para asegurar la tutela de los derechos fundamentales y garantizar la responsabilidad colectiva. Desde esta óptica y siguiendo los argumentos de Claudia Laub en su ponencia, la seguridad ciudadana podría ser concebida como un «bien público».

Continuando esta argumentación y articulando diferentes discursos —el de desarrollo, el de derechos humanos y de seguridad— para el caso de Colombia, la adopción del marco de seguridad humana, concepto derivado del paradigma de desarrollo humano<sup>2</sup> y, por lo tanto, del desarrollo, permitió

<sup>2</sup> Entendido como proceso de expansión de libertades, efectivamente disfrutadas por las personas.

desmarcarse de conceptos como seguridad pública o seguridad democrática. Estos enfoques, si bien en la última década han tenido avances importantes (por ejemplo, en el Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericano), llevaban exclusivamente al territorio de la seguridad, del delito y el conflicto, más que al del desarrollo, la paz y los derechos sociales.

## 1.2 Género y seguridad humana

No obstante los avances señalados, la seguridad humana centrada en las personas no implica necesariamente un marco de seguridad humana sensible al género (Bunch 2004). En este sentido, se requiere una comprensión más integral de la complejidad de los riesgos que enfrentan las mujeres y las niñas en comparación con los hombres y los niños en diferentes situaciones. Hasta el momento, los análisis sobre las amenazas y los riesgos de las comunidades elaborados en la perspectiva de la seguridad humana carecen aún de las dimensiones urbano-territoriales, de género, edad y etnia como condiciones que representan situaciones de vulnerabilidad específicas que deben ser atendidas y superadas. Esto es así, a pesar de que la violencia basada en el género en los contextos de conflicto y pos-conflicto se instala como arma de guerra. La violación sexual, la prostitución forzada, el aborto o embarazo forzado y otras formas de degradación se convierten en poderosas formas de dominación política y simbólica que no solo son amenazas a la integridad personal de las mujeres y niñas, sino que también corresponden a violaciones de sus derechos humanos.

Realizar una lectura de género de la seguridad humana, según Tamayo (2003), y como refuerza Massolo en su ponencia, también en este libro, puede brindar información sobre esferas que no se restringen a la violencia que tradicionalmente han ejercido los hombres hacia las mujeres; también da pistas sobre cómo ciertas construcciones sociales de género influyen en la adopción de comportamientos violentos, en el desarrollo de prácticas de exposición a dichos comportamientos, y cómo se sitúan hombres y mujeres en y frente a la perpetración de los delitos.

Según la misma autora, una noción de seguridad centrada en las personas no puede ignorar las desigualdades de poder que autorizan, justifican e incluso alientan el ejercicio de la fuerza como fuente de prestigio, o al menos como recurso legítimo disponible. En este sentido, los estudios de género relativos a la construcción de la identidad masculina dan algunas pistas sobre cómo es orientada social y culturalmente la agresión en los hombres. También se ha observado cómo el género afecta la percepción sobre los resultados de la agresión. El aprendizaje experimentado es determinante en cuanto a qué personas son destinatarias preferenciales de agresión, cómo se justifica el ejercicio de la violencia y las formas mismas de agresión. La violencia tenderá a instalarse si se percibe como tolerada, autorizada o legitimada y, aún más, si se le añade el elogio o el prestigio. Según Tamayo, esta línea de reflexión ha sugerido la hipótesis denominada «transmisión intergeneracional de la violencia», que lleva a explorar las condiciones que facilitan o encubren dicha transferencia.

En esta perspectiva, es urgente identificar los temas relacionados con la

seguridad humana de las mujeres y niñas y la protección de sus derechos al interior del conflicto armado y en las situaciones pre y pos-conflicto.

La integración de la perspectiva de género al concepto de seguridad permitiría también hacer visible cómo los conceptos de masculinidad vigentes son un riesgo para la seguridad de toda la ciudadanía; generaría beneficios para los jóvenes y los hombres con su inclusión, y facilitaría el desarrollo de estrategias educativas y preventivas más exitosas (Backhaus 1999).

### 1.3 Seguridad ciudadana y relaciones de género

El Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 1994 indicaba que «posiblemente ningún aspecto de la seguridad humana es tan vital para la gente como su seguridad frente a la violencia física». Visto de esta manera, alude a la protección efectiva del derecho a la vida y a la integridad personal (integridad física, emocional, sexual) y nos permite, por un lado, entenderla desde una perspectiva más estructural, al ligarla con otras vulnerabilidades presentes; y por otro, alejarla de concepciones centradas exclusivamente en respuestas policiales a los delitos o al crimen, en la represión. En este marco también podríamos conceptualizar la violencia de género, que en la mayoría de los países crea una sensación de vulnerabilidad, desprotección e inseguridad en las mujeres. Asimismo, podríamos hacer visible la intimidación psicológica y la violencia y el despojo que tienen lugar en los espacios privados. Algunos autores coinciden en que el espacio público permite que haya violencia al interior de los hogares, y que la violencia sexual en ambos tiene las mismas motivaciones y las mismas causas. Por otra parte, las mujeres parecen tener más temor en los espacios públicos, en los que las diferentes violencias afectan mayoritariamente a los varones adultos y jóvenes, mientras que los altos registros de violencia contra las mujeres se dan en los espacios privados. En lo que parece haber consenso es en la necesidad de ampliar la noción de seguridad ciudadana, y «en algunos sentidos feminizarla, para que incluya modalidades de conducta violenta no tipificadas penalmente, pero igualmente generadoras de sensaciones de temor y vulnerabilidad» (PNUD 2005).

Por otra parte, las mujeres no son el único grupo al que se limita el acceso a ciertos espacios. Se acosa, cuando se expulsa, a los jóvenes, a los grupos étnicos y a los grupos «contraculturales», porque los espacios urbanos son cada vez menos accesibles, a causa —por ejemplo— de la contratación de seguridad privada para la vigilancia de ciertas zonas, la presencia de determinados grupos armados, el crimen organizado o pandillas juveniles que ejercen control sobre un territorio.

Los conflictos que plantea la ocupación múltiple de los espacios urbanos suscitan problemas sobre el acceso a ellos y su uso apropiado. Son problemas en muchos casos de difícil solución, en tanto en ellos se manifiestan tanto la diversidad característica de la esfera pública como la posibilidad de proponer una alternativa al «interés público» (MacDowell 2000).



#### 1.4 Seguridad de las mujeres en las ciudades y violencias de género

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Belém do Pará, 1994)

**Artículo 1:** Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

**Artículo 2:** Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica. Especificando:

- que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
- que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprenda, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar; y
- que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.

Un elemento que, por su importancia, ha sido suficientemente argumentado por las autoras que comparten este libro, es el desconocimiento de los daños y riesgos que sufren las mujeres en la ciudad en el marco del agravamiento de la violencia social, fuertemente marcada por la violencia sexual contra ellas. La violencia de género como problema de seguridad en la ciudad no está reconocida y menos tipificada, siendo una de las limitaciones fundamentales para el ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres (Rainero, Rodigou y Pérez 2004). Es un hecho que se ha avanzado en el reconocimiento, tipificación y penalización de la violencia ejercida en los espacios privados. Se trata ahora de avanzar desde otra perspectiva, la violencia que se ejerce en los espacios públicos, y de esta manera ampliar la noción de violencia ejercida contra las mujeres. Sin duda existe consenso respecto de que las mujeres víctimas de violencia deben ser tratadas de forma integral, pero ello requiere primero, según algunas autoras, que sean reconocidas en su especificidad, ya que la violencia de género en el espacio público implica también fuertes limitantes para las mujeres en el ejercicio de su ciudadanía. Cualquier situación de violencia sufrida por una mujer impacta en el colectivo de mujeres como situación a la que están expuestas por pertenecer al mismo. Si estas situaciones no son abordadas correctamente y no se disponen recursos sociales e institucionales para ello, se multiplicarán las acciones defensivas y de estrategias individuales, que implican mayor restricción a la movilidad de las mujeres en la ciudad. Por el contrario, las acciones afirmativas de la ciudadanía por los derechos de las mujeres aportarán a su autonomía y libertad y a construir respuestas basadas en la responsabilidad social (Rainero, Rodigou y Pérez 2004).



Asimismo, hay que aclarar que cuando hablamos de violencia, su concepto no cubre un espacio idéntico al de seguridad ciudadana, porque no todas las expresiones de la violencia son relevantes para la misma. La definición de la Organización Mundial de la Salud (2002) sobre el concepto nos ayuda en este propósito. Dada la amplitud del mismo, nos interesa rescatar las nociones de violencia interpersonal, que incluye la violencia doméstica y comunitaria infligida de una persona a otra por conocidos o desconocidos; y de violencia colectiva, entendida como actos dañinos cometidos por un grupo por motivos políticos, económicos o sociales, por las implicaciones de género en las situaciones de conflicto y pos-conflicto. Siguiendo este argumento, estaríamos hablando de promover estrategias que hagan visible esta situación y, desde un marco de seguridad humana, incluyan la seguridad de las mujeres y las niñas como un elemento clave en toda política de seguridad ciudadana, y desde la complejidad del fenómeno den respuestas integrales a la misma.

En el caso específico de Colombia, la violencia contra las mujeres adquiere otras dimensiones, ya que se ve potenciada por la violencia política (actores armados). Ha sido reiteradamente denunciada como práctica que vulnera los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, existiendo distintos informes que dan cuenta de la gravedad de la misma.<sup>3</sup>

## 2 LA MEDICIÓN DE LAS VIOLENCIAS DE GÉNERO EN EL ESPACIO PÚBLICO

La falta de suficientes estadísticas y datos desagregados por sexo sobre el alcance de la violencia dificulta la elaboración de programas y el seguimiento de los cambios. La documentación e investigación insuficientes de la violencia doméstica, el acoso sexual y la violencia contra mujeres y niñas, en privado y en público, incluido el lugar de trabajo, obstaculiza los esfuerzos encaminados a preparar estrategias concretas de prevención.

Plataforma para la Acción,  
IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres, Beijing, 1995

### 2.1 La importancia de los instrumentos e información

La captación y análisis de información sobre la situación de mujeres y hombres en la ciudad a partir de cifras desagregadas y de indicadores de género<sup>4</sup> resulta ser una herramienta fundamental para hacer visibles las violencias contra las mujeres en el espacio privado y público, objetivar la dimensión del fenómeno y valorar su evolución, tanto para rendir cuentas como para clarificar temores de la población. También es indispensable para

---

<sup>3</sup> IV Informe de la Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado; Informe de Amnistía Internacional en el marco de la Campaña No más Violencia Contra las Mujeres, denominado «Colombia: Cuerpos marcados, crímenes silenciados»; Informe de la Red Nacional de Mujeres «Violencias Cruzadas»; Informe de la Corporación Sisma Mujer, «Violencias contra las mujeres en Colombia», etc.

<sup>4</sup> Para la definición de indicadores de género, véase Unifem (2006).

la formulación de políticas públicas y programas de atención y prevención centrados en las necesidades de mujeres y hombres, desde un enfoque de derechos y de seguridad humana que considere la seguridad ciudadana como un «pacto de convivencia».

Como decíamos anteriormente, la información desagregada por sexo y las estadísticas e indicadores de género son herramientas clave para la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Pueden ser un instrumento de apoyo para monitorear objetivos internacionales de lucha contra la violencia de género y compromisos de derechos humanos; para proveer evidencias y ampliar la comprensión de las contribuciones económicas y sociales de las mujeres a la economía de mercado y a la economía del cuidado, y promover un mayor reconocimiento y valoración de su trabajo y participación social y política. La información desagregada por sexo, así como las estadísticas, son herramientas de programación clave para la definición de estrategias de incidencia, análisis de políticas y programación, y para revisar la eficacia de la respuesta institucional.

Las estadísticas nos ofrecen una herramienta a través de la cual podemos comprender y aprender más sobre las sociedades y el cambio que deseamos. Sin embargo, no están aisladas de otros sistemas de generación de conocimiento. Dan cuenta de lo que conocemos de esas sociedades, por lo que también reflejan los sesgos de género y las desigualdades en los actuales sistemas. Las estadísticas de género no pretenden solo registrar la particularidad de los comportamientos humanos en virtud de su diferenciación sexual, sino captar la red de relaciones y procesos sociales que resultan centrales, estratégicos, en el mantenimiento y /o reproducción de la inequidad de género. Pretenden, asimismo, sensibilizar a diversos actores sociales sobre la desigualdad de género como obstáculo para el desarrollo y ser un instrumento de vigilancia y seguimiento de las acciones encaminadas a la remoción de dichas desigualdades, de revisión del impacto de las políticas públicas y de promoción de los derechos humanos.

Sin embargo, este proceso no está exento de dificultades. Para la región de América Latina, a pesar de los avances de los últimos diez años, en términos generales, hay consenso sobre las siguientes debilidades:

- *Falta de estadísticas desagregadas por sexo.* En algunos casos la información existe, pero no han sido desagregada, mientras que en otros los datos han sido recogidos o registrados de tal manera que no pueden ser desagregados. Esto es especialmente preocupante en el nivel local.
- *Escaso uso de las estadísticas disponibles.* En algunos casos existen, pero no están disponibles para las y los investigadores, académicos, planificadores, organizaciones de desarrollo, por lo que es necesario liberar y difundir la información. Ocurre con las encuestas de victimización en algunos países.
- *Dificultad de incorporar el conocimiento de género y estadístico desarrollado hasta el momento.* Los productores de estadísticas manifiestan numerosas resistencias a incorporar los temas de género en la recolección, análisis y organización de la información, lo que hace lenta cualquier estrategia de sensibilización al respecto. Dichas herramientas debe-

rían ser incorporadas no solo en los Observatorios Sociales locales o los mecanismos locales de prevención en general, sino también en aquellos que hacen seguimiento de la delincuencia y los delitos, incorporando de esta manera un enfoque de derechos a su modelo de recolección y análisis de la información.

## 2.2 Contribuciones para una propuesta de indicadores de género y seguridad urbana

A partir de la experiencia recogida desde la Campaña y el Programa de Alerta Temprana y Género, así como la propuesta de algunos organismos internacionales, como la Cepal, para caracterizar adecuadamente el fenómeno de violencia contra las mujeres, el modelo debería incluir indicadores que tengan en cuenta:

- la *violencia física, sexual y psicológica* en el grupo familiar;
- la *violencia física, sexual y psicológica* en su entorno social; y
- la *violencia física, sexual y psicológica* perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra.

Por tanto, se debe recoger información sobre las características tanto de las mujeres agredidas como del agresor; el lugar y condiciones físicas donde ocurre la agresión; el conocimiento que las mujeres tienen sobre sus derechos y sobre las instituciones o entidades que prestan apoyo o asesoría social, psicológica o jurídica. Además del número de actos de violencia, los indicadores deben medir tanto antecedentes del hecho de violencia como impactos posteriores.

Dicha información debería organizarse en al menos cuatro tipos de indicadores:

- *Indicadores de medida y/o cobertura*, que midan la eficiencia o la capacidad de la política pública para llegar a un número mayor de población y den cuenta del nivel del problema. La información debe ser comparable y darse con la mayor desagregación posible.
- *Indicadores de gestión y voluntad política*, que informen sobre la eficacia de la aplicación de políticas o programas. Deben medir los recursos que se destinan a políticas o programas que buscan erradicar la violencia contra las mujeres.
- *Indicadores de restitución de derechos*, que muestren cómo las mujeres o personas víctimas de la violencia han recuperado o reparado su situación anterior, debido a la buena asistencia que la política pública les ha brindado.
- *Indicadores de impacto*, los cuales deben dar cuenta de los cambios reales que han ocurrido en la sociedad en la disminución o erradicación de la violencia de género. En la mayoría de los casos estos indicadores son cualitativos. Esto no representa un impedimento para medirlos, a pesar de la dificultad de obtenerlos. Deben, asimismo, mostrar los efectos negativos que produce la violencia y, por lo tanto, la necesidad de diseñar políticas públicas destinadas a su manejo.

### 3 APORTES PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LECCIONES PARA COLOMBIA

Como se planteaba en la introducción, los actuales procesos de desmovilización de los grupos paramilitares en Colombia y el continuo fenómeno del desplazamiento —problemáticas altamente urbanas— están generando efectos sobre la situación de las mujeres y su movilidad en el espacio público, así como incrementando (al menos, el número de las denuncias registradas así lo indican) la ya estructural violencia de género y poniendo en riesgo la integridad física y psicológica de las mujeres. Si bien en muchos municipios se están haciendo intervenciones orientadas a la disminución de los delitos, no se aborda la complejidad de la inseguridad y las violencias desde una perspectiva de género. Por otra parte, esta perspectiva no es incluida en el diseño de los indicadores en la mayoría de los observatorios locales sobre delincuencia y delitos.

Partimos de la premisa de que la inseguridad ciudadana es un obstáculo para articular una agenda de desarrollo humano y construcción de paz, en tanto limita las potencialidades humanas individuales para diseñar y ejercer un proyecto de vida y erosiona la cooperación y convivencia necesarias. Se debe mirar sus efectos en relación con el ejercicio de las libertades de mujeres y varones y buscar soluciones que las y los empoderen. En este sentido, el desplazamiento forzado por el conflicto armado, tanto interdepartamental como interurbano, es —junto con el incremento de la pobreza— uno de los mayores problemas que debe afrontar Colombia. El desarraigo que sufren las personas desplazadas supone una desvinculación con las estructuras sociales y con los grupos de personas de su comunidad, generándoles desconfianza ante la nueva situación y las instituciones y afectando en general el tejido social. En la práctica, los distintos informes indican un creciente número de mujeres desplazadas desde 1985 y su inexistencia como sujetos de derecho, lo que las sume en una indefensión jurídica. Esta situación de pérdida efectiva de derechos sociales y jurídicos se está traduciendo en muchas ocasiones en incremento de las violencias de género. Además, estos movimientos generan un crecimiento urbano rápido y desordenado, lo que se traduce en hacinamiento, ausencia o precariedad de servicios básicos y escasas opciones de esparcimiento o lugares de recreación.

En este contexto, abordar la seguridad de las mujeres frente a la violencia de género pasa por el compromiso de la sociedad de luchar por su erradicación. Las medidas de intervención que se pongan en marcha deben partir de programas de sensibilización de la población sobre la gravedad del problema tendientes a demostrar que la violencia es un intolerable social; deben estar basadas en una educación dirigida a construir igualdad y a sancionar las conductas violentas, como otra forma de prevención. Por todo esto, la contribución a una mayor igualdad y a la prevención de las violencias de género son temas esencialmente políticos. En esta perspectiva, se requiere la definición de planes de largo plazo que contemplen tanto una participación activa de las mujeres en su definición, como una profunda voluntad política que se traduzca en un mensaje claro para el conjunto de la

sociedad. Asimismo, es imprescindible la erradicación de pautas culturales y estereotipos arraigados tanto en la población como en los funcionarios y funcionarias responsables del cumplimiento de la ley.

Cualquier respuesta a este fenómeno debería incluir una serie de medidas que nos permitan entender y enfrentar el problema de las violencias de género de una manera integral y, de esta manera, promover las dos estrategias que requiere la seguridad humana ya mencionadas, esto es, protección y empoderamiento. Entre tales medidas podemos mencionar las siguientes:

- *Asegurar que los derechos de las mujeres* establecidos por los instrumentos internacionales sean reconocidos, traducidos a la legislación local, y que se haya tomado medidas adecuadas para su observación, enfrentando la impunidad efectiva de los delitos que constituyen violaciones de los derechos de las mujeres. En este sentido, es fundamental el desarrollo y el fortalecimiento de las garantías constitucionales existentes que contemplen una adecuada sanción a los agresores, no estimulen conciliaciones y garanticen la seguridad personal. Asimismo, estas medidas deberían orientarse a la restitución de derechos, reparación por los daños y rehabilitación de las personas afectadas por la violencia de género; a realizar esfuerzos en materia de prevención, denuncia y sanción de los funcionarios que incumplen la ley, y de comprensión de la naturaleza estructural del fenómeno; a enfrentar la impunidad efectiva de los delitos que constituyen violaciones de los derechos humanos y a la reparación y justicia de género. Es necesario reconstruir la sociedad desde la justicia y, para ello, será fundamental el cumplimiento de los acuerdos de paz en aquellos países que han vivido conflictos internos.
- *Creación de una infraestructura social y urbana.* En general, las distintas instituciones y organizaciones que existen para atender los casos de violencias de género tienen problemas de coordinación y en numerosas ocasiones se duplican esfuerzos, por lo que serían necesarios amplios esfuerzos de coordinación a nivel local. Asimismo, los municipios deberían promover iniciativas para revisar sus planes de desarrollo, incluyendo en los mismos una visión de la planeación del territorio y de los servicios provistos más sensible al género. Se requeriría, asimismo, una planificación intersectorial con objetivos estratégicos de largo plazo en materia de seguridad ciudadana, con evaluaciones periódicas que incluyan indicadores de género; y el financiamiento de los planes y procesos que comprometan presupuesto público, a fin de asegurar su puesta en práctica efectiva.
- *Educación y sensibilización de la opinión pública.* La sensibilización y educación respecto de la especificidad de género que subyace en las violencias contra las mujeres debería ser cuestión fundamental para los funcionarios públicos relacionados con la aplicación de justicia. Habría que fomentar el conocimiento, desarrollo y aplicación de los instrumentos nacionales e internacionales que conforman el marco jurídico de los distintos países, y generar procesos de diálogo, sensibilización y capacitación de los jóvenes, hombres y mujeres.

- *Recopilación de información relevante.* Es preciso usar herramientas y marcos específicos para desarrollar un análisis de género y recoger información, con el objeto de construir una representación más ajustada del contexto en que operan mujeres y varones. Esta responsabilidad no debería recaer únicamente en las organizaciones civiles. Se debería fomentar y apoyar investigaciones, diagnósticos, encuestas y, en general, estudios que ayuden a comprender las violencias contra las mujeres en el espacio público. Coincidiendo con lo señalado por Dammert, las encuestas de victimización no son buenas herramientas para algunos delitos más sensibles, como los delitos sexuales o la violencia intrafamiliar. Para detectarla o medirla adecuadamente se requiere una metodología específica, que permita establecer un contacto directo con las víctimas sin la potencial presencia del agresor. Desde la perspectiva de las políticas públicas, los sistemas nacionales centralizados de información sobre la situación de las mujeres y, sobre todo, específicos respecto del número de mujeres que han muerto violentamente, se convierten en herramientas clave.
- *Participación de las redes y organizaciones de mujeres.* La participación organizada de las mujeres en el ámbito local y regional, así como la promoción de su liderazgo y de mecanismos que favorezcan el control democrático, son fundamentales para incluir sus demandas en los planes locales, fiscalizar su implementación y participar de sus programas.
- *Puesta en marcha de mecanismo de rendición de cuentas.* Desde un enfoque de derecho, la rendición de cuentas es uno de los pilares fundamentales. En este caso, por parte de los portadores de obligaciones, es decir, las instituciones competentes en el tema (mecanismos locales, regionales, nacionales; control parlamentario; fortalecimiento de instituciones como el defensor del pueblo, procuradurías, etc.).
- *Desarrollo e identificación de buenas prácticas.* Como parte de un proceso para avanzar en este ámbito, es necesario identificar y replicar buenas prácticas a nivel regional y local, que aporten a la seguridad de las mujeres, jóvenes, niñas y niños. Es decir, aquellos proyectos, programas y planes que presentan algún aspecto innovador; que proponen cambios y acciones positivas en pos de la equidad de género y que, entre otras cosas, promueven mejoras en las condiciones de vida a través de procesos participativos de planificación territorial, impulsan la convergencia de intereses y acciones entre actores sociales, organizaciones de mujeres y gobiernos locales, muestran los mecanismos utilizados en cada contexto, intercambian experiencias y fomentan la participación y liderazgo de las mujeres. Que, en última instancia, dan respuesta a la pregunta: ¿en qué modelo de ciudad nos sentimos seguras las mujeres?



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amnistía Internacional. 2004. «Colombia: Cuerpos marcados, crímenes silenciados. Violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado». Elaborado en el marco de la campaña No Más Violencia Contra las Mujeres. En <http://web.amnesty.org/library/Index/ESLAMR230402004> (visitado 20/03/2007).
- Backhaus, Annette. 1999. «Violencia de género. De problema privado a problema de seguridad ciudadana». En Annette Backhaus y Regine Meyer, comps. *Violencia de género y estrategias de cambio*. Managua: Proyecto de Promoción de Políticas de Género/GTZ, 1999, pp. 13–26. En [http://www.gtzgenero.org.ni/\\_publicacion/1130868325\\_violenciadegen.pdf](http://www.gtzgenero.org.ni/_publicacion/1130868325_violenciadegen.pdf) (visitado 20/03/2007).
- Bunch, Charlotte. 2004. «A Feminist Human Rights Lens on Human Security». *Peace Review* 16(1) (marzo): 29–34.
- Comisión de Seguridad Humana, Organización de las Naciones Unidas. 2003. *La seguridad humana, ahora*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas (mayo).
- Corporación Sisma Mujer. 2005. «Violencias contra las mujeres en Colombia. ¿Se hará justicia?». Bogotá: Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem) / Corporación Sisma Mujer.
- MacDowell, Linda. 2000. *Género, identidad y lugar*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Massolo, Alejandra. 2005. «Género y seguridad ciudadana: el papel y el reto de los gobiernos locales». Seminario Permanente sobre Violencia, El Salvador.
- Mesa de Trabajo «Mujer y Conflicto Armado». 2004. IV Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia (enero 2003-junio 2004). Bogotá.
- PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2005. *Venciendo el temor: (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. Informe Nacional de Desarrollo Humano en Costa Rica, coord. por Kevin Casas. San José: PNUD.
- Rainero, Liliana, Maite Rodigou y Soledad Pérez. 2004. *Ciudades sin violencia para las mujeres, Ciudades seguras para todos / Modulo de Capacitación (Material de Trabajo)*. Córdoba: Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur Argentina (Ciscsa)
- Red Nacional de Mujeres. 2005. «Violencias cruzadas. Informe derechos de las mujeres». Colombia: Red Nacional de Mujeres.
- Renau, María Dolors. 2004. «Ciudades para convivir». Ponencia en el Encuentro Caminar sin Miedos, Montevideo, 13, 14 y 15 de abril. En <http://www.diba.cat/urbal12/PDFS/DOLORS%20RENAU.pdf> (visitado 20/032007).
- Shifter, Michael. 2005. «Hacia una mayor seguridad humana y paz en Colombia». *Diálogo Internacional*, julio.
- Tamayo, Giulia. 2003. «Desafíos de la seguridad ciudadana». En *Reducción de la pobreza, gobernabilidad democrática y equidad de género*, Tomo II. Managua: Proyecto de Promoción de Políticas de Género/GTZ.
- Unifem – Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, Región Andina. 2006. «Género y seguridad humana. Alertas tempranas y DD.HH. de las mujeres en Colombia». Bogotá: Unifem Región Andina.
- Zeitlin, June y Doris Mpoumou. 2004. «No hay seguridad humana sin igualdad de género». Women’s Environment & Development Organization (WEDO), Control Ciudadano / Internacional Uruguay. En <http://www.socialwatch.org/es/informesTematicos/81.html> (visitado 20/03/2007).



## Anexo

# VIOLENCIA DE GÉNERO: TEMAS CENTRALES

---

Elaborado por  
Patricia Morey  
Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur Argentina

## I TIPOS DE VIOLENCIA<sup>1</sup>

---

1. Violencia física
2. Violencia psíquica
3. Violencia sexual
4. Violencia en relación con derechos humanos, derecho a la salud, a la vivienda, a la educación, a desarrollarse como persona.

## II DIMENSIONES DE ANÁLISIS DE LA VIOLENCIA

---

### Según nivel de ocurrencia

1. Estructurales y propias de sistemas macro
2. Contexto regional, nacional
3. Ciudades. Procesos de urbanización
4. Sectores socioeconómicos
5. Grupales, relaciones interpersonales
6. Individuales

### Según sus tipos de manifestaciones

1. *Manifestaciones objetivas*. Los hechos de violencia física, tanto como la realidad de las diversas agresiones (psicológicas, sexuales).
2. *Manifestaciones subjetivas*. La percepción de violencia y las consecuencias en la acción. Sensación de inseguridad. Disminución de la autoestima.

---

<sup>1</sup> La definición de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer. Belém do Pará, se circunscribe a los tres primeros puntos arriba señalados al afirmar: "Para los efectos de esta Convención debe entenderse por Violencia Contra la Mujer cualquier acción o conducta basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado". Sin embargo señala que la violencia contra la mujer "impide y anula el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales". Por lo tanto considera a la violencia con definiciones específicas como la 1, 2 y 3 con repercusión en el ámbito de los derechos.

### **Según su origen**

1. *Causas materiales*. Mayor fuerza física del hombre, explotación o marginación económica. Inequidad y pobreza. Hacinamiento.
2. *Causas ideológicas*. Discriminación, estereotipos, códigos culturales. Normas sexistas y hábitos diferenciados androcéntricos. Relaciones de poder. Patriarcado, violencia cultural que naturaliza el poder de los hombres. Valoración excesiva de la fuerza física como masculina. Transmisión y refuerzo en la familia, la escuela, los medios de comunicación de masas.
3. *Causas psicológicas*. Envidia del hombre hacia la mujer. Ansias de poder y dominación. Definición de masculinidad en relación con superioridad sobre la mujer.
4. *Causas sexuales*. Sociedad permisiva proclive a abusos y crímenes relacionados con el sexo.

### **Según su localización**

1. Espacios privados. Violencia doméstica
2. Espacio público
3. Calle
4. Instituciones
5. Urbana o rural

### **Según quiénes la ejercen**

1. Desconocidos (generalmente en ámbito público)
2. Conocidos, familia, parientes (generalmente violencia doméstica)

### **Según sus motivaciones**

1. Política, para mantener u obtener poder político (guerrilla, conflictos militares, asesinato político)
2. Institucional (policía, funcionarios)
3. Económica
4. Social

### **Según sus consecuencias**

1. Costos visibles
  - a) Económicos. Asignaciones presupuestarias de policía, cárceles, sistema penal. Sistema de salud.
  - b) Salud. De quienes han visto afectada su integridad física (hasta llegar al feminicidio) o psicológica (aumento de estrés, aislamiento, involución, sometimiento). Costo de Medicamentos. Sida, embarazos no deseados.
  - c) Urbanos. La fragmentación de la ciudad, barrios para ricos y pobres. Consecuencia en la vida de las mujeres en la falta de acceso a los servicios.
2. Costos invisibles
  - a) Lo que los ciudadanos dejan de hacer. Especialmente las

- mujeres abandonan trabajo, no participan en la cultura, la política, ni elevan su nivel educacional, por temor.
- b) Sufrimiento psicológico causado por aislamiento. Dolores psicosomáticos. Disminución en el bienestar, calidad de vida deteriorada, reducción del contacto entre miembros de la comunidad, aumento de desconfianza. Retracción del ámbito público.
  - c) Falta de participación ciudadana y desigualdad frente a oportunidades y ejercicio de derechos. Mantenimiento de supremacía masculina.

### **Según factores que la potencian**

- 1. Exclusión social. Desprotección (aislamiento, soledad, inmigración, guerras)
- 2. Ideología sexista
- 3. Conflictos armados
- 4. Factores ideológicos, que favorecen la relativización o invisibilización del daño

### **Según formas de atención del problema**

- 1. Prevención
- 2. Atención a víctimas
- 3. Represión
- 4. Punición

**Necesario:** Poner énfasis en prevención y en cambios a largo plazo.

### **Según actores y niveles de atención del problema**

- 1. Actores públicos y privados
  - a) Organismos internacionales
  - b) El Estado. Políticas públicas. Justicia. Leyes. Policía. Sistema penitenciario
  - c) Organizaciones no gubernamentales (ONG), redes de ONG
  - d) Actores sociales empoderados
- 2. Niveles de operación
  - a) Nivel internacional
  - b) Nivel nacional
  - c) Nivel provincial, departamental, municipal
  - d) Nivel comunitario

**Necesario:** Potenciar acciones de diferentes actores sociales. Requiere financiamiento a todo nivel.

### **III TIPOS DE ENFOQUES Y DE CONOCIMIENTOS A QUE DAN LUGAR<sup>2</sup>**

1. *Teórico*. Marcos teórico-filosóficos utilizados para entender su origen y persistencia
2. *Explicativo*
3. *Empírico, descriptivo*. Datos, descripciones, encuestas. Análisis cualitativo de representaciones

---

<sup>2</sup> Ninguno de estos tipos de conocimientos puede considerarse «neutro», en el sentido de libres de los sesgos de género, pero deben utilizarse como herramientas provisionarias, aunque revisables, para entender la realidad y alcance de la violencia de género.