

Carmen de la Cruz

Consultora en temas de género e integrante de la red europea WIDE (Women in Development Europe)

Seguridad de las mujeres en el espacio público: aportes para las políticas públicas

Resumen:

Este artículo presenta una reflexión en torno a la importancia de profundizar en el diagnóstico de la violencia urbana desde una perspectiva de género para el diseño de intervenciones en materia de seguridad ciudadana. Destaca la necesidad de comprender y hacer visible por qué se sienten inseguras las mujeres, a la vez que da insumos para desentrañar la interrelación de la violencia de género en el espacio privado y público. Asimismo, analiza los enfoques de respuesta a este fenómeno desde las políticas públicas, y revisa las implicaciones de los mismos. Por último, propone algunos elementos para el diseño de políticas públicas desde una perspectiva de género, con el objeto de superar concepciones asistencialistas, y reformular sus prácticas desde un enfoque de derechos y de construcción de ciudadanía

Palabras clave:

género, seguridad ciudadana, violencia de género, seguridad de las mujeres, políticas públicas.

Abstract:

The article proposes a reflexion on the importance to integrate a gender perspective in situational analysis of urban violence in designing interventions on citizen security. It emphasizes the need to understand and make visible why women feel insecure, and gives some inputs to analyse the relation of connexion of gender violence at private and public spaces. At the same time, the article analyses the intervention approaches in public policies towards this phenomenon and looks through their impact. The last part of the article proposes some elements for the design of public policies from a gender perspective, in order to overcome paternalist conceptions and inform its practices from a human rights and citizenship framework.

Key concepts:

gender, citizen security, gender violence, women's security, public policies

Carmen de la Cruz

Consultora en temas de género e integrante de la red europea WIDE (Women in Development Europe)

Seguridad de las mujeres en el espacio público: aportes para las políticas públicas

Introducción

Sin lugar a dudas, en los últimos años, la violencia urbana ha adquirido un protagonismo sin precedentes en el escenario de las ciudades latinoamericanas. La mayoría de las encuestas y la información producida por los barómetros de la región que identifican las preocupaciones de sus ciudadanas y ciudadanos, señalan que la seguridad de los mismos se destaca como una prioridad, especialmente ligada a la seguridad ciudadana, al incremento de la violencia¹, de la violencia urbana y al temor ciudadano y su percepción. De allí que para muchos gobiernos de la región, como observa Gomáriz (2003:19), haya pasado a ser un tema prioritario de sus agendas políticas generando en muchos casos, tensiones entre la democratización de la idea de seguridad, y el control de la creciente inseguridad ciudadana.

Como señalan los diversos autores que participan en esta revista, éste es un tema complejo, multicausal, con serios impactos sobre el ejercicio de la ciudadanía y sentido de comunidad, y en torno al cual se han ensayado diferentes enfoques que han resultado en diversas intervenciones tanto a nivel local, nacional como subregional. Sin embargo, investigadores como Carrión (2007:21) sostienen que todavía “su conocimiento es limitado tanto en las causas y características del fenómeno, como de los mecanismos que se ponen en marcha para reducir su identidad y efecto. Hasta ahora los estudios se han restringido a temas específicos, lo que inhibe la transferencia de conocimientos, así como de las prácticas que resultan positivas en la prevención y control de la violencia”.

A pesar de la dificultad del tema, en las últimas décadas ha habido avances innovadores en el análisis del fenómeno. En la segunda

mitad de los años noventa y asociado a los procesos de democratización en América Latina se pasa de un enfoque restrictivo y hegemónico para enfrentar la seguridad como seguridad pública en la región –en el que la violencia es considerada un tema de orden público y policial²– a un enfoque que utiliza la noción de seguridad ciudadana, y redefine la relación entre las instituciones gubernamentales y la población. En esta nueva concepción la seguridad ciudadana no aparece sólo como una respuesta al incremento de la violencia sino, principalmente, como un cambio estructural en la relación de la población con el Estado. Se trata de la seguridad de las personas y no de la seguridad del Estado. Mientras la inseguridad va ligada a la desprotección, la seguridad ciudadana se refiere aquí a la existencia de un orden público ciudadano que elimina las amenazas de violencia en la población y permite la convivencia segura. La seguridad ciudadana se obtiene en un Estado social de derecho, y se entiende como un diálogo permanente en el marco del ejercicio democrático ciudadano y de la confianza entre los diversos actores e instituciones. En este proceso tanto los actores institucionales como sociales deben redefinir y asumir nuevas funciones. La seguridad ciudadana es, asimismo, un elemento central de la seguridad humana, y hace referencia a las modalidades específicas de vulnerabilidad –*las ocasionadas por la violencia y el despojo*– y a la protección de

los derechos fundamentales de las personas. Desde esta concepción se entiende por seguridad ciudadana, *la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otro*³.

En esta línea de argumentación, es importante resaltar que no se puede abordar el concepto de seguridad ciudadana sin comprender las formas de vulnerabilidad y discriminación presentes en toda sociedad. La ciudad como espacio construido no es neutro desde una perspectiva de género, sino que contiene y expresa las relaciones sociales entre hombres y mujeres que se construyen y transforman a lo largo del tiempo en los mismos, definiendo ideas de “feminidad” y “masculinidad” que se traducen espacialmente, y que generan lugares para lo masculino y lugares para lo femenino, afectando su cotidianidad, sus oportunidades y sus derechos. A esto se añade que los fenómenos de violencia en la vida urbana, objetivos o subjetivos, son vividos de forma diferente según el sexo, la edad, la posición social.

Una búsqueda de respuestas pasaría por reducir esos niveles de vulnerabilidad frente a la violencia y por su capacidad de activar mecanismos de protección y en la participación en el diseño de entorno en el que se desea vivir. Sin duda, otro de los desafíos sería lograr desde un marco democrático un equilibrio entre las medidas preventivas y punitivas, otorgando el

papel que necesariamente debe asumir el Estado y las instituciones públicas (municipios, policía, justicia, servicios sociales, etc.) desde el ámbito de lo nacional y local, para asegurar la tutela de los derechos fundamentales y para garantizar la responsabilidad colectiva. Desde esta óptica y siguiendo los argumentos de Laub (2007: 73), la seguridad ciudadana podría ser concebida como un “bien público”.

Más recientemente, algunos países han comenzado a introducir el concepto de “convivencia y seguridad ciudadana” para ampliar su significado, lo que ha generado reacciones de escepticismo que señalan que el concepto induce a una visión centrada en lo preventivo, con resultados a muy largo plazo. Desde esta perspectiva (Segovia, 2007; Naredo 2003; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD 2004), la noción de *convivencia* —vivir en compañía de otros y otras— concibe a la seguridad ciudadana desde la ausencia de violencia en las relaciones interpersonales y sociales, por lo que la política pública resultante estará orientada a modificar las reglas de comportamiento que regulan dichas relaciones y por lo tanto, disminuir los índices de violencia. Asimismo, considerando que las sociedades contemporáneas están caracterizadas por la heterogeneidad y la multiculturalidad, el concepto de *convivencia* incluye la idea de vivir en la diversidad. En el debate reciente, la participación comunitaria en la prevención del delito está tomando un lugar importante en las políticas públicas, trasladan-

do la responsabilidad del problema de la esfera gubernamental a la pública.

Sin embargo, en gran parte del mundo, el concepto de *seguridad ciudadana* sigue siendo sinónimo de seguridad en el *espacio público*. A pesar de las múltiples investigaciones y estadísticas regionales y locales sobre la gravedad de la violencia de género⁴ en el espacio doméstico, y 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, esta perspectiva reafirma la idea de que es en el espacio público donde está la violencia y la inseguridad, y que el hogar es un lugar seguro, exento de violencia. Esta visión ha tenido implicaciones importantes en las respuestas que han dado las políticas de seguridad ciudadana ante la violencia ejercida contra las mujeres, al ignorar que el hogar es el principal espacio de inseguridad para ellas. Esto significa además, que si la violencia se da mayoritariamente en el espacio privado, constituye un problema ajeno y al margen del debate y la responsabilidad pública y política, desconociendo que los hechos o fenómenos de violencia e inseguridad están entrelazados con las condiciones e imaginarios de la convivencia social en toda su complejidad. Se desconoce la relación de conexión entre la seguridad en el espacio público y la seguridad en el espacio privado, siendo dicha relación esencial para entender la inseguridad de las mujeres.

Asimismo, autoras como Tamayo (2003: 91) señalan que realizar una lectura de género a la seguridad ciudadana nos puede dar pistas sobre ámbitos que no se restringen a la violencia que tradicionalmente han ejercido los hombres hacia las mujeres, también informa 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. La integración de la perspectiva de género al concepto de seguridad permitiría también, según Backhaus (1999: 54) hacer visibles cómo los conceptos de masculinidad vigentes son un riesgo para la seguridad de toda la ciudadanía, cómo se pueden generar beneficios para los jóvenes y los hombres con su inclusión, y cómo desarrollar estrategias educativas y preventivas más exitosas.

A la escasa adopción de este planteamiento, se ha añadido el déficit histórico de la participación de las mujeres en el diseño del espacio, desconociendo así su experiencia en temas vividos muy de cerca, tales como la seguridad, el cuidado, la educación, el transporte público, la vivienda, los equipamientos y servicios urbanos⁵. En este sentido, es necesario retomar los avances realizados por los movimientos de mujeres en su acción comunitaria y en la reivindicación de sus derechos, para colocar sus demandas, no sólo en la agenda de la democracia, sino también de la gobernabilidad local.

Los debates y las intervenciones desarrolladas en torno a los argumentos expresados anteriormente han permitido, hasta el momento, avanzar en diagnósticos y acciones innovadoras que articulan género y seguridad ciudadana, generando respuestas más complejas e integradoras sobre este fenómeno.

Tal como planteamos en la introducción, este artículo reflexiona en su apartado II en torno a la importancia de profundizar en el diagnóstico de la violencia urbana desde una perspectiva de género para el diseño de intervenciones en materia de seguridad ciudadana. Destaca la necesidad de comprender y hacer visible por qué se sienten inseguras las mujeres, a la vez que ofrece elementos para desentrañar la interrelación de la violencia de género en el espacio privado y público. Seguidamente, analiza los enfoques de respuesta a este fenómeno desde las políticas públicas, y revisa las implicaciones de los mismos. Por último, propone algunos elementos para el diseño de políticas públicas desde una perspectiva de género, con el objeto de superar concepciones asistencialistas, y reformular sus prácticas desde un enfoque de derechos y de construcción de ciudadanía.

La (in)seguridad de las mujeres. Espacio privado, espacio público

En América Latina y el Caribe, donde la mayoría de los Estados han ratificado la Convención

Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará, 1994), la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y libertades fundamentales, lo cual limita, total o parcialmente, el reconocimiento, goce y ejercicios de tales derechos y libertades de las mismas. Así, los estados están obligados a llevar adelante acciones que van desde la adecuación de la legislación interna, hasta la asignación de recursos técnicos y financieros para garantizar los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia. A pesar de estos avances, en parte debidos al esfuerzo y activismo de las organizaciones sociales y de mujeres; las cifras muestran respuestas y resultados muy limitados constatando una falta de voluntad política para prevenir, investigar y sancionar estos crímenes por parte de algunos gobiernos.

En estudios recientes, diversas autoras (Massolo, 2007: 8-9) citan casos paradigmáticos como el de Ciudad Juárez, México, donde desde 1993 hasta enero de 2006, más de 430 mujeres han sido asesinadas y más de 600 están desaparecidas (presumiblemente asesinadas también), en un escenario donde se concentran un conjunto de factores explosivos como la industrialización fronteriza, la exclusión, la inmigración, el machismo exacerbado, el narcotráfico, la prostitución, la impunidad y la corrupción política y policial. En Guatemala, al igual que en Ciudad Juárez, cerca de dos mil mujeres fueron asesinadas entre 2001 y 2005. Las mayores víc-

timas tienen entre 12 y 25 años y viven en las regiones más pobres del país. Podemos citar también casos en el norte de Brasil, en El Salvador y en Colombia. Los métodos son múltiples e incluyen utilización de armas de fuego y armas punzantes, torturas, violación y posterior asesinato. Este fenómeno, cada vez más extendido en los últimos años, frente a la pasividad y falta de voluntad política de los poderes públicos, se ha denominado feminicidio⁶.

Paralelamente al aumento de estos crímenes, las organizaciones sociales y de mujeres que están trabajando en los casos y denuncian públicamente estas situaciones, están siendo amenazadas.

A esta situación se añade que la violencia de género como problema de seguridad en la ciudad no está reconocido y menos tipificado, siendo una de las limitaciones fundamentales para el ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres. Los enfoques que han pretendido dar respuesta a la misma se basan en indicadores que reducen la violencia a tipologías delictivas que por lo general excluye la violencia que se ejerce sobre las mujeres, haciéndolas invisibles y deformando la realidad.

Según Rainiero *et al* (2006: 17) en América Latina se pueden señalar varios factores que contribuyen a la falta de reconocimiento de dicha violencia:

a) En las grandes ciudades latinoamericanas, exceptuando las situaciones de conflicto

armado y criminalidad relacionada con el tráfico de estupefacientes, se percibe una violencia generalizada centrada en los delitos contra la propiedad y la violencia concomitante a ellos.

b) La difusión pública de estadísticas de hechos de violencia hacen especial referencia a delitos contra la propiedad y no contemplan las distintas violencias hacia las mujeres.

c) La escasa denuncia que realizan las mujeres de las agresiones de las que son objeto, no permiten estimar la magnitud real de la violencia hacia ellas. Esta situación es sostenida, por la violencia institucional a la que son sometidas por parte de los organismos encargados de la seguridad y la justicia, como asimismo por la indiferencia y/o a la sanción negativa de la sociedad.

d) La violencia que viven las mujeres, de la que dan cuenta los medios de información o las denuncias de organizaciones de mujeres y feministas, es ocultada a través de los mecanismos, que operan tanto en el ámbito de las y los funcionarios del Estado como en la propia sociedad civil, y por lo tanto la violencia de género no es incorporada en los debates sobre las políticas de seguridad ciudadana, limitando a las mujeres en el ejercicio pleno de sus derechos

Como decíamos anteriormente, en la región se ha avanzado en el reconocimiento, tipificación y penalización de la violencia ejercida en los

espacios privados, por lo que sería necesario avanzar desde la otra perspectiva, la violencia que se ejerce en los espacios públicos, para ampliar la noción de violencia ejercida contra las mujeres. Sin embargo, el carácter privado del fenómeno (por el espacio donde se da) genera tensiones entre la intimidad/privacidad y las responsabilidades públicas del Estado, y la relación entre la seguridad en el espacio privado y la seguridad en el espacio público no es comprendida en su integralidad. Se sigue pensando que la violencia es un problema de la vida pública asociada a la delincuencia y que los espacios del hogar son espacios protegidos, desconociéndose de esta manera, su correlato autoritario en la intimidad. La violencia en el espacio doméstico, a la que se añade la cultura de violencia y sexismo transmitida desde diversos medios e instituciones, especialmente a las y los jóvenes, genera miedos que se trasladan al espacio de lo público. Esta situación va definiendo una concepción de la vida urbana, donde lo público es lo hostil, lo peligroso, lo no vigilado. La respuesta es la consideración de lo privado como lugar de seguridad. Los resultados de la encuesta aplicada en cinco ciudades de América del Sur en el marco del programa "Indicadores Urbanos de Género - Instrumentos para la Gobernabilidad Urbana" (Documentos CISCESA, 2002), señalan en cuatro de ellas que las mujeres perciben la ciudad como más peligrosa que los varones, y cambian sus rutinas cotidianas motivadas por el temor a

transitar a determinadas horas, especialmente por la noche. Tanto la percepción de inseguridad como la socialización temprana respecto al espacio público marcarían también un comportamiento diferenciado de género, afectando, sin duda sus proyectos vitales.

Esta argumentación está permitiendo alcanzar un consenso sobre la necesidad de un tratamiento integral de las violencias que ocurren en los dos espacios, pero 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 se disponen de recursos sociales e institucionales para ello, se multiplicarán las acciones defensivas y de estrategias individuales que implican mayor restricción de movilidad para 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 (Rainiero et al, 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

Cuadro 1:

LA INSEGURIDAD DE LAS MUJERES

- Sólo el 10% aproximadamente de los crímenes de carácter sexual son denunciados a la policía, por lo que la única manera de conocer y documentar la verdadera magnitud del fenómeno es mediante encuestas o sondeos realizados con las mujeres mismas.
- La realidad de las violencias contra las mujeres 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 ocultas" de la criminalidad, es decir, con todos aquellos actos de violencia que no son objeto de denuncia oficial.
- La condición de las mujeres impacta sobre su sensación de seguridad, tal como la edad, las incapacidades, la orientación sexual, el ser miembro de una minoría étnica, etc. (mayor vulnerabilidad, prejuicios racistas y homofobia, etc.); dependencia económica y pobreza que limitan el poder de decisión de la mujer en cuanto a sus desplazamientos y actividades de desarrollo personal y social; problemas de salud mental, mujeres sin techo, jóvenes de la calle, drogadicción, explotación sexual.
- Ciertos factores físico-espaciales agravan la sensación de inseguridad de la mujer en el entorno urbano:
 - * Falta de civismo; barrios deteriorados; destrucción de las instalaciones urbanas, conductas agresivas y ruidosas; presencia de individuos percibidos como amenazadores.
 - * Elementos del entorno urbano: oscuridad, falta de iluminación adecuada, lugares desiertos, rincones, terrenos baldíos, callejones, basura en la calle, ausencia de comercios abiertos hasta tarde.

Fuente: CAFSU, *La Seguridad de las Mujeres. De la Dependencia a la Autonomía. El Juego de Herramientas del CAFSU*. Montreal, 2002.

la OMS (2002) sobre el concepto nos ayuda en este propósito. Dada la amplitud del mismo, nos interesa la violencia interpersonal, que incluye la violencia doméstica y comunitaria infligida de una persona a otra por conocidos o desconocidos y la violencia colectiva, entendida como actos dañinos cometidos por un grupo por motivos políticos, económicos o sociales. 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 considerando la

complejidad del fenómeno, dé respuestas integrales a la misma.

¿Cómo ha sido abordado el tema desde las políticas públicas?

Diversas autoras consideran que el análisis de las políticas públicas permite identificar las relaciones que el Estado establece con los distintos actores, en el marco de sociedades cada vez más complejas. De esta manera se constituye en un buen indicador del grado de democratización y modernización

Cuadro 2:

Las consecuencias de la inseguridad de las mujeres

- Miedo de circular libremente a cualquier hora; Restricción de la movilidad
- Obstáculos a la participación en la vida social: actividades físicas y de esparcimiento, estudios, trabajo, activismo social o político
- Dependencia de la protección (de un hombre real o virtual) o de aparatos (alarmas, etc.)
- Falta de confianza en sí, falta de autonomía
- Limitaciones de su libre albedrío (impedimento de realizar actividades de tarde o noche)
- Percepción de un mundo exterior amenazador y peligroso (desconfianza)
- Aislamiento (particularmente de las mujeres de edad)
- Efectos sobre la salud física y psicológica: estrés, consumo de ansiolíticos (mucho más importante en las mujeres)
- Transmisión del sentimiento de inseguridad a las niñas y a otras mujeres de decisión de la mujer en cuanto a sus desplazamientos y actividades de desarrollo personal y social; problemas de salud mental, mujeres sin techo, jóvenes de la calle, drogadicción, explotación sexual
- Desarrollo de estrategias para protegerse o para eludir el peligro que llevan a un mayor aislamiento
- Sentimiento de responsabilidad (¿Acaso acato todas las consignas de seguridad? ¿Cómo vestirme, comportarme? y de culpabilidad ante un incidente (Tenía mi billetera en mi bolso de mano, es culpa mía)
- Percepción de sí misma y de las mujeres como "víctimas"
- Invalidación de su propia experiencia (No debería tener miedo; no soy razonable), lo que conlleva a una falta de confianza en su propio juicio y percepción de las situaciones
- Miedo por los hijos y las hijas; miedo de la violencia en la escuela
- Obstáculo a la realización de todo potencial como persona y como miembro de la colectividad (supervivencia en vez de pleno desarrollo)

Fuente: CAFSU, *La Seguridad de las Mujeres. De la Dependencia a la Autonomía. El Juego de Herramientas del CAFSU*. Montreal, 2002.

alcanzadas. Las políticas públicas de género se definen como el conjunto de intenciones y decisiones, objetivos y medidas adoptadas por los poderes públicos en torno a la promoción de la situación de la mujer y de la igualdad de género entre mujeres y hombres (Bustelo, 2006:17) y sin duda son el resultado de procesos complejos tanto técnicos como políticos, que atraviesa concepciones y valores predominantes, calidad del conocimiento producido sobre la temática, múltiples escenarios, esfuerzo y legitimidad del movimiento de mujeres, y tensiones entre prioridades diferentes; donde las demandas de diversos actores devienen en opciones políticas y por lo tanto en objeto de toma de decisión de los poderes públicos. Su origen se encuentra en la idea o el reconocimiento de que el Estado o los poderes públicos pueden y deben hacer algo para paliar las desigualdades de género y la discriminación de la mujer.

Asimismo, hay que señalar que ni el Estado ni las políticas son neutrales sino que reflejan y reproducen valores, normas y sesgos vigentes en la sociedad en la que están inmersas –incluyendo las percepciones acerca de lo femenino y lo masculino. En este sentido, el avance en la inclusión de la perspectiva de género también es el resultado de las tendencias políticas, económicas y sociales de la región y de cómo la agenda de las mujeres ha sido incluida en la agenda de gobernabilidad del país.

Las investigaciones y las evaluaciones de programas en marcha han identificado que si bien numerosas instituciones intervienen en materia de seguridad de las mujeres como resultado de sus políticas públicas, y existen crecientes ejemplos de buenas prácticas en este sentido, no todas las abordan desde un enfoque que promueva su autonomía y que generen procesos de fortalecimiento de ciudadanía tanto para mujeres como para hombres. Se pueden distinguir dos grandes tendencias en los tipos de enfoque de intervención (Comité de Acción Mujeres y Seguridad Urbana - CAFSU, 2002: 4): un enfoque tradicionalista que concibe la seguridad mediante la dependencia y las restricciones; y un enfoque aún en desarrollo, pero creciente en su aplicación, que apuesta por un concepto de seguridad que promueve la autonomía, la libertad, y la convivencia, en un marco de fortalecimiento de la ciudadanía.

Las estrategias propuestas y desarrolladas por el primer enfoque no reconocen las necesidades y demandas de las mujeres en materia de seguridad. Sus defensores transmiten un mensaje contradictorio tratando con frecuencia de convencerlas que su miedo es infundado, a la vez que recomiendan acciones de prevención (no abra la puerta a desconocidos, hágase acompañar cuando salga por la noche, etc.). La responsabilidad de las acciones tomadas para reducir la inseguridad recae sobre las mujeres y las estrategias desplegadas están encaminadas a cambiar el comportamiento y las creencias de

las mismas (control de la víctima). A las mujeres se las sitúa como objeto de intervención y a los agentes como expertos que conocen mejor que ellas el tema de la seguridad. En términos generales se ignora el contexto sociocultural en el que se ha construido su visión de seguridad, se subestima el análisis de género y se ignora la violencia de género (Rainiero et al, 2006: 23).

Con esta visión “se recurre a las limitaciones, a la restricción de la movilidad, a la protección de un hombre real o virtual o a la utilización de sistemas de protección” (CAFSU, 2002: 4).

Rainiero *et al* (2006:24) señalan que se han puesto diversos énfasis en la incorporación de dicho enfoque en las políticas públicas, complementándose en algunos casos:

Concepción	Intervenciones
Asistencialista	Las instituciones y servicios públicos se crean para atender la situación post-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.
Victimista	Las mujeres son tratadas solamente como víctimas, y destinatarias de recomendaciones, consejos o sugerencias que en realidad inhiben y limitan sus movimientos en la ciudad e inciden en las elecciones y decisiones respecto a las actividades a desarrollar, los horarios y 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 de temor e inseguridad en la ciudad.
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 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. Es necesario en consecuencia la comprensión de la problemática por parte de todos/as los involucrados en el sistema de prevención y atención.
Enfatiza la violencia intrafamiliar	Los esfuerzos del movimiento de mujeres para que la violencia que se ejerce contra ellas en el ámbito doméstico o privado sea reconocida como una violación a sus derechos humanos, y por lo tanto un problema de responsabilidad social, que trasciende las relaciones interpersonales privadas, ha implicado que los gobiernos destinen recursos y acciones para eliminar y penalizar este tipo de violencia. Esto ha sido un avance sustantivo que ha permitido primero reconocer y luego condenar la violencia intrafamiliar. Sin embargo, actualmente es necesario señalar dos riesgos. Por un lado, la priorización de otros miembros de la familia (abuso de niños/as, entre otras) subestimando una vez más la violencia hacia las mujeres como violencia de género y por otro lado, en el ámbito social, se excluye la violencia que se ejerce contra las mujeres en el espacio público de la ciudad.

Fuente: Rainiero L, Rodigou M, Pérez S. *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*, CISCESA, UNIFEM, AECI, Córdoba, Argentina. 2006

El segundo enfoque se funda en el derecho de las mujeres a la libertad de elección y en su facultad para tomar decisiones y actuar en función de su propia experiencia. La seguridad es entendida de esta manera como uso de libertad por parte de ciudadanas y ciudadanos, y no sólo como protección de las personas y sus bienes. Desde el mismo se proponen herramientas de prevención más bien que sugerencias limitativas, dejando a las mujeres decidir sobre su propia seguridad, sin que se sientan culpables de sus decisiones. Las y los agentes de intervención tienen un papel de apoyo, escucha y acompañamiento de las mujeres. Las recomendaciones en materia de prevención se presentan como opciones y no como imperativos y se les invita a encontrar las soluciones más convenientes. Desde esta perspectiva, la responsabilidad en materia de prevención de las agresiones recae sobre toda la sociedad y no solamente sobre las mujeres.

Este enfoque, basado en el reconocimiento de las desigualdades socioeconómicas existentes entre hombres y mujeres, considera también la violencia hacia las mujeres como una de las más flagrantes manifestaciones de estas desigualdades y reconoce que la inseguridad sentida por las mujeres es producto de esta violencia. Por lo tanto, la responsabilidad de los hombres en el cambio constituye un elemento importante para acabar con este tipo de violencia. Desde esta perspectiva se propone además, entender la seguridad ciudadana como una “pacto de convivencia” en

el que se tomen en cuenta las necesidades y subjetividades de todas y todos, considerando “vital que las mujeres reivindicamos el derecho a definir la seguridad desde nuestras necesidades como ciudadanas, desde nuestras expectativas, rompiendo así la dinámica de ‘víctimas protegidas’ dentro de un modelo de seguridad profundamente masculino”.

Asimismo, en el paso de la conceptualización de la seguridad pública a la seguridad ciudadana se observa una ampliación del marco institucional, en la que los municipios están cobrando una importancia cada vez mayor en cuanto a garantizar la seguridad de las personas. El municipio aparece como un lugar privilegiado donde pueden encontrarse con más facilidad la comunidad, el poder local y la policía para la erradicación y la prevención de la violencia de género. En los últimos años se han venido desarrollando algunas acciones pioneras tanto por parte de algunos municipios latinoamericanos en Argentina, Brasil, Ecuador, Colombia, Costa Rica, México, El Salvador y Perú, entre otros; como de asociaciones de mujeres con apoyo de organismos internacionales como el Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), PNUD o la Agencia de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN- Hábitat), a la par que se van consolidando redes de actores que promueven un intercambio de experiencias e información sobre la participación de las mujeres en el desarrollo

de las ciudades y las comunidades, de formación e investigación, y de promoción de buenas prácticas. Un ejemplo de ello es la Segunda conferencia Internacional “Ciudades Seguras para Mujeres y Niñas, celebrada en noviembre de 2004, en la ciudad de Bogotá⁷, Colombia, cuya declaración final –*La Declaración de Bogotá*– hace el siguiente llamamiento 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”.

Algunos aportes para el debate sobre las políticas públicas

Abordar la seguridad de las mujeres desde una perspectiva de políticas públicas requeriría un alto compromiso de la sociedad con la erradicación de la violencia de género, no sólo en el espacio público sino también en el privado, y sin duda una alta voluntad política de los gestores públicos que dé visibilidad a esta problemática a fin de instalarla en la agenda de los problemas que afectan al conjunto de la sociedad. No es posible pensar este fenómeno desde un enfoque urbanístico formal, o “delictivo” puesto que deja de lado la idea que el espacio público es también un espacio de encuentro y minimiza el efecto de las políticas públicas sobre la organización urbana. Esta idea es sintetizada por Laub (2007: 73) cuando dice que “El espacio público es 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 al otro al mismo espacio. No sólo necesitamos un espacio donde encontrarnos sino también donde construir tolerancia y ejercitar –como dice Carrión en la obra citada– una “pedagogía de la alteridad” que nos dé la posibilidad de aprender a convivir con otras y otros de manera pacífica y tolerante”. Asimismo, autoras como Segovia (2007: 9) señalan la necesidad de abordar más global e integralmente las diversas dimensiones de esta

temática. Es decir, se deben diseñar políticas que consideren la coproducción de la seguridad, políticas de seguridad que tengan la capacidad de movilizar y articular a los diversos actores de la sociedad.

Las medidas de intervención que se pongan en marcha deben partir de programas de sensibilización a la población sobre la gravedad del problema, demostrando que la violencia es un intolerable social y debe estar basada en una educación dirigida a abordar las desigualdades y a sancionar las conductas violentas, como otra forma de prevención. Desde esta perspectiva, la contribución a una mayor igualdad y a la prevención de las violencias de género no son sólo temas técnicos sino esencialmente políticos, por lo que su respuesta, requiere de la definición de planes a largo plazo que partan tanto de una participación activa de las mujeres, como de una profunda voluntad política que se traduzca en un mensaje institucional claro. Asimismo, es imprescindible la erradicación de estereotipos y pautas culturales arraigadas tanto en la población como en las y los funcionarios responsables del cumplimiento de las normativas. La ausencia de las mujeres en los espacios de toma de decisión de las políticas públicas, agrega una dificultad más para la inclusión de la violencia de género en las agendas de gestión pública. Por eso es importante que estén presentes en el debate de las políticas de seguridad y se sugiere revisar las políticas de financiación y recursos en el área. La movilización de actores con experiencia de participación

en el tema, puede, asimismo, enriquecer el debate y la formulación de las mismas.

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: protección y empoderamiento:

Asegurar que los derechos de las mujeres establecidos por los instrumentos internacionales sean reconocidos, y traducidos a la legislación local y que se hayan tomado medidas adecuadas para su observación en las diversas áreas involucradas (salud, justicia, planificación territorial, etc.), enfrentando la impunidad efectiva de los delitos que constituyen violaciones de los derechos de las mujeres.

Institucionalización: La perspectiva de género y la violencia contra las mujeres deben ser parte en las políticas municipales en áreas de seguridad urbana, sociales, y de obras públicas, transporte, vivienda y planificación territorial de manera transversal, y ser incorporadas en los presupuestos de manera participativa así como en los Consejos de Presupuestos (Rainiero et al, 2006: 50). Es necesaria la instalación de mecanismos de rendición de cuentas por parte de las instituciones policiales y de

seguridad, tales como dispositivos internos, aplicación efectiva de control parlamentario, o fortalecimiento de instituciones como las Defensorías del Pueblo (Tamayo, 2003:101).

Educación y sensibilización: La sensibilización y la educación sobre la especificidad de género que subyace en las violencias contra las mujeres debería ser una cuestión fundamental entre el personal estatal relacionado con la aplicación de justicia. Habría que fomentar el conocimiento, desarrollo y aplicación de instrumentos nacionales e internacionales que conforman el marco jurídico de los distintos países y, fundamentalmente, generar procesos de diálogo, sensibilización y capacitación orientadas especialmente a los varones, y a las y los jóvenes.

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 habría que hacer 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. Sería necesaria, asimismo, una planificación intersectorial con objetivos estratégicos a largo plazo en materia de seguridad ciudadana, con evaluaciones periódicas que incluyan indicadores de género, con financiación de tales planes y procesos que comprometan presupuesto público a fin de asegurar su puesta en práctica efectiva.

Capacitación de las y los funcionarios políticos y técnicos de los municipios, que permita comprender la violencia hacia las mujeres, y los mecanismos de socialización de los mismos, y de que manera, la planificación urbana, tanto en su aspecto físico y como social, puede promover ciudades más seguras para mujeres y varones (Rainiero, 2006: 47).

Conocimiento, Información y medición: Usar herramientas y marcos específicos para desarrollar un análisis de género y la recogida de información con el objeto de tener una representación más ajustada del contexto donde operan mujeres y varones. Esta responsabilidad no debería recaer únicamente en el trabajo de 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 y que mejoren 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 un mejor análisis de los elementos que conforman su percepción de inseguridad. Para algunas autoras (Dammert 2007:90) 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 es necesaria una metodología específica que permita establecer un contacto directo con las víctimas sin la potencial presencia del agresor y que ayuden a dar luz sobre la forma en que la victimización y el temor femenino se presentan. Desde la perspectiva de las políticas públicas, la creación de sistemas nacionales de información centralizados sobre la situación de las mujeres y, sobre todo, específicos del número de mujeres que han muerto violentamente, así como desagregar por sexo estadísticas policiales, judiciales y criminales se convierten en herramientas claves.

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 favorez-

can el control democrático es fundamental para incluir sus demandas en los planes locales, fiscalizar su implementación y participar de sus programas.

Desarrollo e identificación de Buenas Prácticas: Evaluar programas y proyectos y extraer lecciones aprendidas 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, hay que identificar aquellos proyectos, programas y planes que presentan algún aspecto innovador, que proponen cambios y acciones positivas que tienen como objetivo la equidad de género, y que entre otras, promuevan mejoras en las condiciones de vida a través de procesos participativos de planificación territorial, que promuevan la convergencia de intereses y acciones entre actores sociales, organizaciones de mujeres y gobiernos locales, que muestren los mecanismos utilizados en cada contexto, intercambien experiencias, y que promuevan la participación y liderazgo de las mujeres. Resumiendo, programas e intervenciones den respuesta a la pregunta: ¿En qué modelo de ciudad nos sentimos seguras las mujeres?

Referencias bibliográficas

- BACKHAUS, Annette (1999) "Violencia de Género. De problema privado a problema de seguridad Ciudadana», en proyecto GTZ, *Violencia de Género y Estrategias de Cambio*", Managua.
- BUNCH, Charlotte (2004) "A feminist Human Rights Lens on Human Security". Centre for Women's Global Leadership.
- BUSTELO RUESTA, María (2004) *La evaluación de las políticas de género en España*, Madrid, La Catarata.
- Comité de Acción Mujeres y Seguridad Urbana - CAFSU, (2002) *La Seguridad de las Mujeres. De la Dependencia a la Autonomía. El Juego de Herramientas del CAFSU*, Montreal.
- CARRIÓN, Fernando (2005) "La Seguridad en América Latina y en Europa", en "La Seguridad Ciudadana: un reto para la Democracia", *Revista Quórum*, 12, Madrid, otoño 2005.
- DE LA CRUZ, Carmen (2007) "Espacios ciudadanos, violencia de género y seguridad de las mujeres", en *Ciudades para convivir: sin violencias hacia las mujeres*, Ediciones Sur, Santiago De Chile.
- GOMÁRIZ, Enrique y GARCÍA, Ana Isabel (2003) *Género y seguridad democrática*, Fundación Género y Sociedad, San José de Costa Rica.
- Informe Mundial sobre la Violencia en el Mundo (2002) www.paho.org
- Informe Nacional de Desarrollo Humano (2005) "Venciendo el Temor: (In) Seguridad Ciudadana y desarrollo Humano en Costa Rica".
- LAUB, Claudia (2007) "Violencia urbana, violencia de género y políticas de seguridad ciudadana", en *Ciudades para convivir: sin violencias hacia las mujeres*, Ediciones Sur, Santiago de Chile.
- MAC DOWELL, Linda (2000) *Género, identidad y lugar*, Ediciones Cátedra, Madrid.
- MASSOLO, Alejandra (2005) "Género y Seguridad Ciudadana: el papel y el reto de los gobiernos locales", Seminario Permanente sobre Violencia, El Salvador, versión electrónica.
- NAREDO, María, "Autonomía de las mujeres y seguridad urbana". En *Colectivo de Mujeres Urbanistas. Dossier Mujer y Ciudad*. www.nodo50.org/mujeresurbanistas
- RAINIERO L, RODIGOU M, PÉREZ S. (2006) *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*, CISCESA, UNIFEM, AECI, Córdoba, Argentina.
- RAINIERO L, RODIGOU M, PÉREZ S. (2004) "Cuadernos de Capacitación", *Programa Ciudades Seguras para las Mujeres, Ciudades Seguras para Todos*. CISCESA, Córdoba, Argentina.
- RENAU, M^a. Dolores, (2005) "Ciudades para convivir", Encuentro Caminar sin miedos, Montevideo, versión electrónica.
- SEGOVIA, Olga (2007) *Resumen de los Talleres de Debate en torno a ciudades mas seguras para tod@s*: "Seguridad y Género: Convivencia social en el espacio público y el espacio privado" Programa Regional "Ciudades Seguras: Violencia contra las mujeres y políticas públicas", Sur, Santiago de Chile. Versión electrónica.
- TAMAYO, Giulia (2003) "Desafíos de la Seguridad Ciudadana", en *Políticas Públicas, Seguridad Democrática*, Tomo II, GTZ.
- VEGA, Pilar, (2006) "Las mujeres de la calle y la calle de las mujeres. La conquista de la calle". En *Colectivo de Mujeres Urbanistas. Dossier Mujer y Ciudad*. www.nodo50.org/mujeresurbanistas,

Notas

- 1 La violencia es una acción intencional del uso de la fuerza o el poder, por la cual una o más personas producen daño físico, mental (psicológico), sexual o en su libertad de movimiento o muerte a otras personas, o a sí mismas, con un fin predeterminado. Y que tiene tres componentes básicos: a) la intencionalidad del uso de la fuerza o poder; b) la generación de un daño; c) el fin perseguido, en el que subyace el ejercicio de alguna forma de poder, bien sea en el ámbito del hogar, del público o del grupo.
- 2 Este enfoque ha dado lugar a tres tipos de políticas: de represión o control, de privatización de la seguridad o políticas de prevención
- 3 Tomado del Informe Nacional de Desarrollo Humano, "Venciendo el Temor. (In)Seguridad Ciudadana y desarrollo Humano en Costa Rica", 2005
- 4 Se considera violencia de género a todas aquellas situaciones de violencia que en particular o desproporcionadamente afectan a las personas por ser mujeres u hombres, por razón de su sexo. Este tipo de violencia se basa en las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, desigualdad que coloca en situación de desventaja a las mujeres, lo cual determina que una significativa mayoría de las víctimas sean mujeres. Esto explica que muchas personas utilicen el término violencia de género como un sinónimo de violencia contra las mujeres. También encontramos, aunque en menor número, violencia de género ejercida contra hombres, como la que afecta a hombres homosexuales o el abuso infantil hacia hombres menores, por ejemplo. En función de quién es la víctima mayoritaria o más frecuente de esta violencia se habla de violencia contra las mujeres o de violencia generacional (hacia niñas, niños y adolescentes). La violencia de género se manifiesta en todas las etapas del ciclo vital de las mujeres y en algunas etapas del ciclo vital de los hombres, especialmente niñez y adolescencia.
- 5 Jornadas Urbanismo y Género, Barcelona, 27-29 de abril 2005. www.urbanismeigenere.net
- 6 *Femicidio* o *feminicidio* se refiere al asesinato masivo de mujeres, representa una escala de la violencia de género o maltrato de mujeres. Está relacionado con el término **genericidio** creado por Mary Anne Warren en 1985 en su libro *Gendercide: The Implications of Sex Selection (Genericidio: las implicaciones de la selección por sexos)*. Actualmente es parte del bagaje teórico feminista. Sus sintetizadoras son Diana Russell y Jill Radford: "*Femicide. The politics of woman killing*". La feminista mexicana Marcela Lagarde tradujo *femicide* como *feminicidio* y así se ha difundido. En castellano *femicidio* es una voz homóloga a *homicidio* y sólo significa asesinato de mujeres. Para diferenciarlo se eligió la voz *feminicidio* y denominar así al conjunto de hechos de lesa humanidad que contienen los crímenes y las desapariciones de mujeres. Fuente: AWID, tomado de Massolo (2007).
- 7 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 que garantice 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.

