

**SEGURIDAD CIUDADANA  
CON ENFOQUE DE GÉNERO**

**Autora: Giulia Tamayo,  
Perú**

**PANEL No. 09**

***“Políticas de Seguridad Ciudadana con Enfoque de Género”***

## **SEGURIDAD CIUDADANA CON ENFOQUE DE GENERO (\*)**

**Giulia Tamayo(\*\*)**

(\*) Ponencia presentada en la “Conferencia Centroamericana y del Caribe “Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género”, en Managua, 28-30 de agosto 2002, organizado por el Proyecto de Promoción de Políticas de Género (PPG) de la GTZ y sus contrapartes nacionales en Nicaragua.

(\*\*) Consultora independiente, abogada, colaboradora del Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), actualmente Coordinadora de Acción de la Sección Española de Amnistía Internacional.

## Resumen

El enfoque de género aplicado a la problemática de la seguridad ciudadana trata de hacer de la equidad de género, una dimensión transversal de las políticas de seguridad de modo que hombres y mujeres sean igualmente significativos y valorados como destinatarios de la acción institucional, y en consecuencia participen bajo términos de igualdad, asegurando que el conjunto de agencias encargadas de gestionar la seguridad respondan con sensibilidad y eficacia a las necesidades de protección de las personas sin distinciones arbitrarias por género.

Para introducir tal propósito, la ponencia presenta los debates en materia de seguridad ciudadana y los elementos que hacia fines de la década de los noventa propiciaron una crítica a las concepciones, modelos de intervención y estructuras tradicionales sobre los que se ha gestionado la seguridad pública en América Latina. Señaladas las opciones abiertas, se advierte de un legado perverso derivado de las llamadas “doctrinas de seguridad nacional” pero también sobre las condiciones adversas desencadenadas en el marco de los procesos de globalización.

Constatada la débil respuesta ofrecida por los Estados de la Región en términos de medidas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia sistemática que experimentan las mujeres, se plantea como imprescindible penetrar y emprender cambios de mayor calado en el terreno de las políticas de seguridad ciudadana.

La ponencia hace un llamado de atención sobre cómo la incorporación del enfoque de género no sólo aporta herramientas orientadas a la protección de las personas ante patrones de violencia de género, sino también sobre la gestión en general de la seguridad ciudadana. Para ello se ofrecen observaciones que diversos estudios han venido planteando al analizar las implicaciones de género en la configuración de patrones violentos y resultados lesivos, a la vez que se expone la influencia de las construcciones de género en la actividad criminal y en la criminalización de ciertas conductas en diversas sociedades.

Para orientar cambios con enfoque de género en materia de seguridad ciudadana, las recomendaciones apuntan a una acción intersectorial en base a una planificación basada en mediciones confiables, con objetivos de largo plazo y evaluaciones periódicas que incluyan indicadores de género. Igualmente se destaca que las políticas y la gestión de la seguridad debe comprometer la participación efectiva e informada de las mujeres y sus organizaciones, en el marco de procesos de fortalecimiento de la sociedad civil. En esta línea, la rendición de cuentas por parte de las instancias e instituciones en cuyas manos recae la responsabilidad sobre las políticas y la gestión de la seguridad, debe ponerse en práctica a través de mecanismos institucionales.

Cuando tenía 15 años, los padres de G la vendieron como esposa a un vecino a cambio de que éste les ayudara a pagar la hipoteca que gravaba su granja. El esposo de G la violaba y le daba palizas habitualmente, lo que le causó lesiones que requirieron hospitalización. G acudió a la policía en busca de protección, pero le dijeron que no podían hacer nada porque era un asunto personal. A los 20 años huyó con sus dos hijos, pero sus padres y su esposo la encontraron, y su madre la sujetó mientras su esposo la pegaba con un palo. Después el hombre se llevó a los niños, a quienes G no ha vuelto a ver. G huyó a Estados Unidos y pidió asilo. En el 2000, un juez de inmigración comunicó al abogado de G que iba a ordenar su devolución a El Salvador.

Caso tomado de “*Cuerpos rotos, mentes destrozadas. Tortura y malos tratos a mujeres*”, AMNISTIA INTERNACIONAL, 2001, p. 9.

(...)Es el tiempo del miedo.

Miedo de la mujer a la violencia del hombre y miedo del hombre a la mujer sin miedo.

Miedo a los ladrones, miedo a la policía.

Miedo a la puerta sin cerradura, al tiempo sin relojes, al niño sin televisión, miedo a la noche sin pastillas para dormir y miedo al día sin pastillas para despertar.

Miedo a la multitud, miedo a la soledad, miedo a lo que fue y a lo que puede ser, miedo de morir, miedo de vivir.

Eduardo Galeano extracto de “El miedo global” en: *Patatas Arriba. La Escuela del Mundo al Revés*, Quinta Edición (España), 2000, p.83.

## Introducción

Una sociedad segura exige significados y pasos consistentes con el valor que en nuestras realidades declaramos hacia las personas, lo que impone advertir y remover todas aquellos factores que mellan o restan capacidades humanas individuales y sociales, y/o establecen distinciones arbitrarias que se vuelven en contra no sólo de víctimas concretas, sino que imprimen fallas críticas a toda la acción institucional.

En todas las sociedades la gestión de la seguridad refleja valoraciones y asignaciones de poder. Las opciones pueden reproducir jerarquías y desigualdades, en cuyo caso abiertamente conducirán y sostendrán concepciones instrumentales en contra de los sujetos y colectivos con menor poder social; u, orientadas por el valor supremo de la persona humana, tomarán en serio gestionar la seguridad de manera que los derechos humanos de todas las personas estén al centro de las políticas. La primera opción no tiene una matriz moral diferente al simple ejercicio de la fuerza. La segunda implica una tarea de construcción de capacidades y control de factores adversos a fin de orientar la convivencia humana hacia términos que reduzcan la lesividad.

Ahora bien, en las sociedades complejas hay ciertos procesos culturales, sociales, económicos y políticos de mediación en base a los cuales se traducen, negocian y decantan los intereses y objetivos de orden general. Frecuentemente no se reconoce que en tales procesos operan bases inequitativas que elaboran y definen resultados lesivos sobre diversos colectivos, cuyo menor poder social no sólo los coloca en situación de vulnerabilidad y exposición a riesgos y daños, sino que introduce serias desventajas para que sus necesidades, intereses y derechos sean efectivamente protegidos bajo las estructuras institucionales y disposiciones normativas de orden general.

La segmentación de daños, riesgos y desventajas, por un lado, quiebra las bases de igualdad sobre las que se define el concepto de ciudadanía, fundamento político de las democracias modernas. Por otro lado, no identificar ni intervenir en términos correctivos sobre los procesos de mediación que contienen bases de inequidad, da lugar a que se reproduzcan, intensifiquen o adquieran nuevas formas diversos patrones de violencia, conduciendo al fracaso de la acción institucional, no sólo en lo que concierne a asegurar el respeto y protección de los derechos fundamentales de individuos de colectivos específicos, sino que en definitiva afecta múltiples dimensiones que en mayor o menor medida pueden lastrar y hacer ineficaz la gestión de la seguridad ciudadana en general.

El enfoque de género aplicado a la problemática de la seguridad ciudadana trata precisamente de hacer de la equidad de género, una dimensión transversal de las políticas de seguridad de modo que hombres y mujeres sean igualmente significativos y valorados como destinatarios de la acción institucional, y en consecuencia participen bajo términos de igualdad, asegurando que el conjunto de agencias encargadas de gestionar la seguridad respondan con sensibilidad y

eficacia a las necesidades de protección de las personas sin distinciones arbitrarias por género.

En términos operativos, la incorporación del enfoque de género busca aportar en la identificación y análisis de factores, y en la formulación de políticas y medidas para que la acción institucional, elimine distinciones arbitrarias entre hombres y mujeres, y enfrente adecuadamente los patrones criminales que producen lesividad sobre las personas e impiden alcanzar el horizonte de una sociedad segura.

El enfoque de género desafía la formulación y puesta en práctica de respuestas ciegas a una realidad compleja. Al abordar ciertas construcciones sociales que movilizan discriminación y violencia, el enfoque de género advierte sobre ciertos patrones que particular o desproporcionadamente afectan a las personas en razón de género, y propicia la elaboración de herramientas para encarar tales patrones específicos pero también para manejar las implicaciones de género en otros patrones de criminalidad.

Esta ponencia propone explorar ciertas bases sobre las que tradicionalmente se han diseñado las políticas y la gestión de la seguridad, e introducir algunos elementos aportados desde el enfoque de género que pueden contribuir a que la acción institucional se ajuste a un modelo de seguridad ciudadana, que en términos específicos y generales, permita enfrentar los actuales desafíos.

## **1. Seguridad: conceptos y realidades**

A fines de los noventa, tanto los gobiernos como las organizaciones no gubernamentales de la región compartieron el término "seguridad ciudadana" para describir sus preocupaciones por mejorar la dimensión de la seguridad pública.<sup>1</sup> Los conceptos previos de "orden público" y "seguridad pública" habían connotado en la experiencia de nuestros países, el ejercicio de la función coactiva del Estado al servicio de élites políticas ajenas a todo control democrático que apenas hacían esfuerzos por encubrir intereses particulares. Su sustitución por "seguridad ciudadana", refleja el intento por reponer en el plano conceptual y práctico, el interés y las preocupaciones ciudadanas como referente sustancial para los Estados, en desafío a una tradición en donde los derechos y libertades fundamentales de las personas podían ser sacrificados en aras de ciertos intereses adjudicados a entidades colectivas abstractas a las que se les dotaba de supremacía absoluta<sup>2</sup> o de conceptos propios de una ética privada los cuales frecuentemente han sido designados como imperativos normativos generales sin

---

<sup>1</sup> NEILD, Rachel, *"From National Security to Citizen Security Civil Society and the Evolution of Public Order Debates"*. Documento Elaborado para el Seminario "En Camino al Siglo XXI, Desafíos y Estrategias de la Comunidad Latinoamericana de Derechos Humanos", Lima - Perú, 23 y 24 de julio de 1999, p.1.

<sup>2</sup> Al respecto tener presente el discurso pasado y actual de ciertos proyectos políticos nacionalistas y algunas concepciones estatalistas, comunitaristas e instrumentalistas.

haber sido expuestos a crítica respecto de su exigibilidad a los individuos como normativa pública.<sup>3</sup>

Dicha tradición asentada en la idea de seguridad como "conservación del orden" o basada "en razón o necesidades de Estado", justificaba que el poder criminalizador y coactivo del Estado se desmarcara del control ciudadano, tensionara con frecuencia las libertades individuales, fuera causante de inseguridad para las personas, ignorara ciertas violencias y ofreciera, en general, un perfil sumamente pobre de parte de los estados para ejercer de garantes de los derechos humanos en los diversos ámbitos.

Bajo el concepto de "seguridad ciudadana" se somete a revisión quién define lo que es la seguridad pero también el modo en que ésta se construye y administra. Desde este planteamiento, el propio término "seguridad" admite interrogantes.

"En principio, este término se refiere al margen de protección que una determinada persona, grupo o entidad tiene frente a amenazas o riesgos de diverso tipo, sean imaginarios o reales, naturales o sociales. Una definición más concreta de la seguridad pasa entonces por darle contenido a cinco elementos incluidos dentro de dicha noción: primero quién o qué es lo que se encuentra bajo riesgo o amenaza; segundo, cuáles son los riesgos y amenazas percibidos; tercero, qué aspectos se ven vulnerados por dichas amenazas o peligros, y finalmente cuáles son los mecanismos de protección que son considerados válidos para hacer frente a tales riesgos."<sup>4</sup>

La resolución de estas preguntas, la distribución de competencias y la producción de las respuestas y los medios para dotar de seguridad a las personas, son el corazón de los debates actuales.

Ahora bien, alcanzado el siglo XXI, las políticas de los Estados, la actuación de potentes grupos de interés y las prácticas sociales continúan encaminando a la humanidad hacia experiencias críticas, sean megacrisis, tensiones y lesividad en términos sectoriales o colapsos individuales. Sin duda, experiencias en interconexión.

---

<sup>3</sup> Existe abundante literatura respecto a la problemática que resulta en materia de derechos humanos de la imposición a las personas de imperativos propios de una ética privada como aquellas fundamentadas en creencias religiosas. El concepto de ética pública bajo el horizonte de Estados democráticos de Derecho trata de una ética procedimental en la medida que se reconoce a todas las personas autonomía para desplegar sus planes de vida, lo que incluye un entorno institucional y normativo orientado por bases razonables y objetivas. El principio de inviolabilidad de la persona como parte del discurso moral de los derechos humanos reside en afirmar a la persona como un fin en sí mismo y apreciar como valiosos los propios fines que la persona persiga. La regla subyacente es la proscripción de imponer a las personas, contra su voluntad, sacrificios y privaciones. Al respecto ver NINO, Carlos, *"Ética y Derechos Humanos, Un ensayo de fundamentación"*, Ariel Derecho, Barcelona 1989.

<sup>4</sup> Comisión Andina de Juristas, *"Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos"*. Lima, Lima, Perú, febrero 1999, p. 21.

Tras los sucesos del 11 de septiembre del 2001, pero también como resultado de un conjunto de procesos desencadenados en el marco de la globalización, se observan tendencias preocupantes en el modo en que los Estados elaboran respuestas y formulan políticas en materia de seguridad. Si la década de los noventa, momento en que tuvieron lugar diversos consensos mundiales, ofrecía como promesa un horizonte para poner fin a diversas formas de discriminación y erradicar carencias intolerables y violencias inaceptables, hoy vuelven a la mesa de toma de decisiones, argumentaciones y modelos que ponen en frágil posición los derechos humanos y las posibilidades ciudadanas de control democrático.

Dar respuestas ciegas a una realidad compleja es impropio de una voluntad política responsable con los compromisos afirmados en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos cuya visión es la de un mundo más seguro en donde las personas, en su diversidad, cuenten, en términos de igualdad, con oportunidades y garantías para realizar sus planes de vida, dimensión crítica para examinar la moralidad de todo proyecto político democrático contemporáneo.

Está claro que los Estados son entidades responsables por la seguridad de sus ciudadanos y ciudadanas, pero la historia reciente ha demostrado que la producción de seguridad puede tomar como horizonte ciertas claves excluyentes e incluso siniestras, o puede reposar en políticas que con los ojos abiertos a una realidad compleja e interconectada, respondan con una perspectiva de derechos humanos a través de instituciones profesionales y competentes ante los patrones violentos y de criminalidad que surcan una sociedad.

Bajo el marco internacional de los derechos humanos la responsabilidad de los Estados se expresa no sólo en el deber de respetar los derechos humanos internacionalmente reconocidos, sino también en actuar con la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar aquellas prácticas lesivas contra las personas por parte de agentes gubernamentales o particulares, cualquiera sea el ámbito en el que ocurra. Recorrido más de medio de siglo desde que la comunidad internacional adoptara un marco jurídico desde el cual se le exige a los Estados rendir cuentas sobre el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, se puede observar una realidad bastante desajustada de la visión esperada.

Al finalizar el siglo XX, Michael Ignatieff se preguntaba ¿qué está pasando para que el mundo parezca tan peligroso y caótico?<sup>5</sup> Todo indica viejos y nuevos miedos, reales y estimulados. En el mundo se multiplican exponencialmente las víctimas de hechos violentos, pero algunas víctimas bajo ciertas políticas y estímulos mediáticos cuentan más que otras, y en nombre de ciertas víctimas también se originan nuevas.

---

<sup>5</sup> IGNATIEFF, Michael *“El Honor del Guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna”*. Traducción de Pepa Linares, Taurus, 1999, p. 11.



En nuestra región no se puede ignorar el legado perverso de ciertas doctrinas que en nombre de la seguridad nacional se implantaron, y bajo cuyo manto se forjó una cultura fundamentalmente represiva y al margen de las normas de derechos humanos en las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley. Tales instituciones fueron dominadas por un pensamiento castrense para el cual la población contenía el enemigo interno a disciplinar o eliminar, no una ciudadanía integrada por sujetos cuyos derechos y libertades debían ser respetados y protegidos. Menos aún dichas doctrinas concebían a los y las ciudadanas como agentes que merecían ser informados sobre el ámbito de las políticas de seguridad para participar en la formulación de éstas y, de ser el caso, en la corrección de sus rumbos y los desempeños de sus funcionarios.

Las cuestiones relativas a la "seguridad" en América Latina, las últimas cinco décadas estuvieron fuertemente definidas desde un punto de vista político-militar, bajo el peso de los alineamientos geopolíticos mundiales. En el marco de la llamada "guerra fría", América Latina fue considerada "implícita e indisputablemente dentro de la influencia hegemónica norteamericana"<sup>6</sup>. La "doctrina de la contención"<sup>7</sup> fue la tendencia dominante, y los aparatos encargados de la defensa y la seguridad, se centraron en el control de la "subversión interna", entendida como la amenaza principal. Desde tal énfasis se desarrollaron los equipamientos policiales y militares. Al lado de la doctrina norteamericana de contrainsurgencia, se sumaría la influencia de la doctrina francesa de la *Guerra Revolucionaria*, ésta última influida por la visión del ejército como "el guardián de la esencia de la nación (amenazada por la incompetencia, indecisión y debilidad de las democracias liberales)"<sup>8</sup>. En la década de los setenta cobraría forma y se generalizaría en la región la doctrina de "seguridad nacional". Para ésta, la seguridad colectiva debía estar bajo un liderazgo castrense. En muchos países sudamericanos la doctrina de seguridad nacional impulsó a las Fuerzas Armadas

---

<sup>6</sup> PARDO RUEDA, Rafael, "*Nueva Seguridad para América Latina*". FESCOL - Fundación Friedrich Ebert de Colombia y CEREC, Universidad Nacional de Colombia, UNIBIBLOS - Sección Imprenta, Santa Fe de Bogotá, mayo de 1999, p.10.

<sup>7</sup> George F. Kennan es considerado el padre de la doctrina de la contención, la cual tuvo como vértice "detener el avance comunista". Ya antes de la guerra fría, Estados Unidos consideró la "inestabilidad" de la región como un problema para la seguridad de los intereses norteamericanos. Sin embargo, a partir de la década de los 50's esta preocupación adquirió connotaciones especiales. "A principios de los 50's prácticamente todos los responsables de la política exterior estaban de acuerdo en que el *aventurerismo* comunista era causa de la inestabilidad latinoamericana. Una década después la pobreza era considerada por muchos funcionarios como la causa de la inestabilidad, mientras otros se colocaban en una posición intermedia considerando múltiple causalidad [Lars Schoultz, "*National Security and United States. Policy Toward Latin America*". Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1987, pág. 19; citado por Rafael Pardo Rueda, opus.cit. p. 14]. En la primavera de 1950 Kennan hizo una gira por Latinoamérica y concluyó que el comunismo se había convertido en el problema más serio del área. Kennan creía que medidas represivas duras podían ser la única manera de tratar con el comunismo. Ver al respecto Rafael Pardo Rueda, opus. cit. p.15.

<sup>8</sup> GORRITI, Gustavo "*Comentary on Utopia Unarmed. Beyond the Epics of Failure: The Post Utopian Left*", en: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. No. 36, No. 1, spring 1994; citado por Pardo Rueda, Rafael opus. cit. p. 21.

a tomar la dirección del Estado, bien bajo regímenes militares o con fuertes engranajes de poder en regímenes formalmente democráticos. La militarización de la sociedad y descomunales facultades policiales fueron los rasgos predominantes, afectando severamente el desarrollo de poder civil. La visión y alternativas en materia de seguridad fueron asuntos monopolizados por los mandos castrenses. Desde tal perspectiva, la población fue percibida bajo sospecha de esconder al enemigo interno, y la seguridad quedó definida como la "estabilidad" producida por la capacidad policial-militar de ejercer represión sobre la población.

En la actualidad, no obstante los procesos de pacificación y de democratización emprendidos en la Región, nuevos focos de tensión se expresan en el continente. A su vez, no son muy claros los procesos de readaptación a un papel distinto de las organizaciones militares. En algunos países, estas fuerzas insisten en conservar la capacidad de actuar autónomamente y pugnan por reservarse competencias principales. Los gastos bajo el rubro de "defensa" continúan absorbiendo considerablemente los fondos públicos, contrayendo las posibilidades de financiar obligaciones estatales esenciales que permitan avances en la perspectiva de un desarrollo humano y de seguridad ciudadana.

Está claro que nuestras sociedades al influjo de diversas formas de poder civil organizado se han movido en busca de soluciones para responder a sus desafíos en materia de seguridad, pero es evidente que estas mismas sociedades se han visto encadenadas a procesos globales macropolíticos y de orden económico que han reconfigurado las experiencias y percepciones de la población, han propiciado nuevos patrones de criminalidad o intensificado otros, han introducido nuevos factores de riesgo o recrudescido aquellos de larga data, a la vez que han condicionado y medrado los recursos internos de nuestras sociedades. El panorama regional muestra procesos masivos de exclusión social y, aparejado a ello, graves tendencias de anomia y desintegración social. A su vez la impunidad y la corrupción ha larvado la confianza de la población en la acción institucional. A ello cabe añadir la débil construcción de una cultura basada en la implantación de los derechos humanos y los valores democráticos. La igualdad entre hombres y mujeres, y la prohibición de discriminación cualquiera sea su índole, siguen siendo los valores más resistidos en términos prácticos y de políticas. Estas son dimensiones a abordar ineludiblemente en la hora actual por toda política responsable en materia de seguridad.

Al abordar la problemática en las Américas diversos autores hablan de una triple configuración: democracia, economía, violencia. Los esfuerzos en la región en el plano de construir democracia política, han sido enormemente inconsistentes en la medida que los cambios políticos han sido conducidos paralelamente con una persistente exclusión de grandes sectores de la población, y con la vigencia de tradiciones autoritarias tanto en la esfera política como en otros ámbitos de la sociedad.

En casi todos los países de la región han aumentado las tasas de homicidio y de suicidio. De acuerdo a los resultados del Estudio Multicéntrico sobre Actitudes y

Normas Culturales frente a la Violencia (proyecto ACTIVA),<sup>9</sup> los hombres jóvenes muestran la más alta probabilidad tanto de agredir a otros como de ser víctimas de actos de delincuencia en los espacios públicos. A su vez diversos estudios muestran a las mujeres como destinatarias de violencia sistemática en el ámbito familiar y comunitario. El hogar para la población femenina resulta uno de los espacios más inseguros. "Sin excepción, el mayor riesgo de violencia para la mujer procede, no del 'peligro que representa un desconocido', sino de los hombres a los que conoce".<sup>10</sup>

Por otra parte, los procesos migratorios hacia las ciudades por el empobrecimiento del campo han dado lugar una urbanización caótica en incapacidad de responder a necesidades esenciales de la población. En las ciudades, la violencia y la transgresión se ha constituido en una forma masiva de acceder a recursos ante la insatisfacción de demandas esenciales.

La pérdida de empleo en el caso de los varones se ha traducido en ansiedad no sólo por lo que determina en términos de pobreza sino en tanto remece el rol asignado socialmente a éstos como proveedores, reforzando inseguridad en su identidad. Ello alienta demostraciones de fuerza y de dominio por parte de los varones como refugio para sostener su identidad, lo que deriva en agresiones socialmente orientadas, entre ellas, violencia de género.

En contextos de conflicto y post conflicto en la región, se dejan sentir los impactos de una militarización de las sociedades con la exaltación consiguiente de "lo masculino" en tanto representación de fuerza y potencia agresiva-defensiva. Archer y Gartner (1984) observa que "la aprobación social de matar o la legitimación de la violencia en tiempos de guerra producía una reducción duradera de las inhibiciones para acabar con una vida humana. Su estudio comprobó la hipótesis: después de la guerra, las naciones combatientes mostraron aumentos sustancialmente mayores en sus tasas de homicidio que las naciones no combatientes."<sup>11</sup>

En diversos países, el crimen organizado y el narcotráfico se han equipado con estrategias y tecnologías sofisticadas. Muchos de los aprendizajes han sido adquiridos en el contexto de una militarización de las sociedades.

---

<sup>9</sup> Iniciativa de cooperación entre la OPS y centros de investigación de siete países. El estudio comprendió a siete ciudades de América Latina y una ciudad de España: Río de Janeiro y Salvador (Bahía), Brasil; Santiago, Chile; Cali, Colombia; San José, Costa Rica; San Salvador, El Salvador; Madrid, España y Caracas, Venezuela.

<sup>10</sup> "Ending violence against women", estudio basado en más de 50 encuestas de población, fue publicado por el Programa de Información sobre la Población, de la Universidad John Hopkins (Estados Unidos) a principios del 2000, citado por Amnistía Internacional, "Cuerpos rotos mentes destrozadas", EDAI, 2001, p.19.

<sup>11</sup> GARCIA SILBERMAN, Sarah y RAMOS LIRA, Luciana, "Medios de Comunicación y Violencia". Instituto Mexicano de Psiquiatría y Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pág. 68.

Un instrumento que en la región buscó reunir los nuevos enfoques conceptuales ha sido el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. En su artículo I establece que la seguridad "tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permitan su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas, el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad".

El Tratado Marco define seguridad como "un atributo cuyo ejercicio y disfrute requiere de la interacción y cooperación insoslayable entre las instancias políticas nacionales y regionales con la sociedad civil en una concertación de coparticipación activa para mantener incólume la eficacia del derecho fundamental a la seguridad".<sup>12</sup>

A su vez el Tratado Marco postula que "la inseguridad ciudadana tiene como característica esencial, la de exponer constantemente a la diversidad de peligros que afectan o pueden afectar a la persona humana y a sus bienes, creando la incertidumbre sobre lo que es y se tiene en el presente, y sobre lo que será y se podrá tener en el futuro. Esta situación a nivel de la sociedad en su conjunto, afecta negativamente la estabilidad y los esfuerzos de desarrollo regional."<sup>13</sup>

La seguridad ciudadana es planteada en términos de "clamor que emana de la población y uno de los postulados políticos que plantean y buscan concretar los gobiernos frente a la inseguridad que, en sus diferentes manifestaciones puede agobiar al hombre y la mujer, cualquiera que sea su condición económica y social."<sup>14</sup>

El Tratado Marco es un instrumento internacional y guía de actuación en materia de seguridad exigible a los Estados de la región en base al cual sus ciudadanos y ciudadanas pueden reclamar rendición de cuentas.

## **2. Seguridad y violencia de género: ¿qué tan lejos han ido las respuestas institucionales?**

No obstante que en las últimas décadas, al influjo de la acción de los movimientos de mujeres, se han puesto de manifiesto un conjunto de exigencias plasmadas

---

<sup>12</sup> Prólogo del Tratado Marco de Seguridad Democrática para Centroamérica.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid.

incluso a través de consensos mundiales e instrumentos jurídicos internacionales, los avances y resultados presentados por los Estados de la región, son aún bastante pobres. Muchas veces las autoridades se han limitado a realizar pronunciamientos ante las evidencias mostradas por las organizaciones de mujeres y de derechos humanos sobre la grave desprotección y desigualdad que experimentan las mujeres. En ciertos Estados en los que se han dictado medidas legislativas y de otra índole ante patrones de violencia y discriminación de género, se observa escasa voluntad política para que tales medidas se hagan efectivas, las cuales por lo general son percibidas y conducidas desde quienes toman decisiones como cuestiones de baja prioridad. A su vez dicha valoración es trasladada a los funcionarios y operadores de hacer cumplir la ley quienes no encuentran bases sólidas para modificar actitudes y prácticas, ni toman en serio normas ni instrumentos para emprender procesos de cambio en sus desempeños.

En el año 2000, cumplidos cinco años de la Cuarta Conferencia sobre la Mujer, el balance regional realizado por las organizaciones de mujeres sobre las respuestas institucionales en materia de violencia contra las mujeres y derechos humanos de las mujeres, formulaba serias observaciones al desempeño de los Estados, lamentando que en las dos últimas décadas tales respuestas se hubiesen movido en torno a medidas puntuales y periféricas, logros vulnerables frente al peso de estructuras, mentalidades y políticas que no habían sido desafiadas.<sup>15</sup>

En un estudio a profundidad llevado a delante por el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) entre el año 1999 y el 2000, se identificaban las siguientes tendencias generales en las respuestas institucionales:<sup>16</sup>

- *Si bien los Estados de la región han respondido positivamente en lo que concierne a suscripción y ratificación de los tratados internacionales especializados en la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres, se advierten serias fallas de observancia y aplicación. Los poderes públicos no han incorporado los derechos humanos de las mujeres de modo consistente en todos los ámbitos, con las obligaciones y alcances que los instrumentos internacionales establecen.*
- *Las políticas principales desde las cuales se organiza el que hacer estatal y se definen los entornos institucionales (administración de Justicia, Políticas de Seguridad Ciudadana, Políticas de Defensa Nacional), no han sido comprometidas al abordarse las cuestiones de género. Las medidas adoptadas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, se mantienen en el plano periférico y dirigidas, con el carácter de especiales, a sectores específicos. Persiste una comprensión de las mujeres como sector vulnerable, en perjuicio de una atención sobre los*

---

<sup>15</sup> “Derechos Humanos de las Mujeres, Violencia contra la Mujer y Paz en la región. Revisión de avances y desafíos a cinco años de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer”, Documento de la Coordinación Regional de ONG de América Latina y el Caribe durante el proceso de Beijing+5, febrero 2000, Lima.

<sup>16</sup> TAMAYO, Giulia, “Cuestión de Vida. Balance Regional y Desafíos sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia”, CLADEM, OXFAM/UK, Lima, 2001, pp. 211-213.

factores sociales, económicos y culturales que colocan a la población femenina en desventaja y bajo condiciones de riesgo.

- *La enmienda legislativa y el desarrollo de normas para sancionar la violencia contra las mujeres han constituido el terreno principal sobre el cual los Estados de América Latina y el Caribe han respondido. Las normas adoptadas tratan mayoritariamente sobre violencia familiar o doméstica, y en menor medida sobre violencia sexual. Respecto a las normas sobre violencia familiar, no obstante condenarse tales prácticas y habilitarse procedimientos para conducir las denuncias, se advierten debilidades conceptuales y en el desarrollo jurídico, persistiendo criterios no compatibles con las provisiones establecidas en los instrumentos internacionales especializados para la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres. En lo que concierne a violencia sexual, esencialmente se han ido removiendo concepciones e indicaciones manifiestamente discriminatorias, sin embargo, ciertos patrones de violencia sexual no han sido sancionados expresamente.*
- *En aquellos países que dispusieron reformas legislativas en materia de violencia familiar y sexual, en líneas generales, no se han desarrollado acciones para medir su eficacia y su incidencia en la reducción de tales violaciones a los derechos humanos de las mujeres. No se ha implementado un soporte institucional efectivo para que las mujeres afectadas por violencia de género accedan y obtengan justicia, cuenten con protección y logren su rehabilitación. Predomina la autoprotección y autoreparación a cargo de las víctimas.*
- *La trata de mujeres y la asistencia a las víctimas de la violencia derivada de la prostitución y la trata de mujeres, adolescentes y niñas con fines de exploración sexual, no han sido cuestiones abordadas por las respuestas institucionales.*
- *En lo que se refiere a la problemática sobre la mujer y los conflictos armados, el panorama regional muestra una absoluta falta de compromiso.*
- *Se observan muy débiles esfuerzos por parte de los Estados cuando las acciones a su cargo implican comprometer fondos públicos. En muchos países de la región la respuesta institucional ha sido movida por la asignación de fondos de la cooperación internacional, dependiendo su continuidad de este flujo.*
- *Las desigualdades sociales en la región, agudizadas en los últimos años, y expresadas en un incremento del número absoluto de pobres, vienen configurando una segmentación al interior de la población femenina en lo que a experiencia de justicia se refiere. Mientras un grupo muy reducido de mujeres pueden aprovechar los avances desarrollados, para la mayoría de mujeres en la región, aquellas sobre las que coincide especial vulnerabilidad, la experiencia predominante es la frustración cuando se trata de exigir justicia ante la violación de sus derechos, sea que ésta haya sido perpetrada por particulares o por el Estado.*
- *Las políticas de ajuste e implantación de la ortodoxia neo-liberal en nuestros países, han profundizado riesgos y desventajas para amplios*

sectores de la población femenina. El impacto ha sido particularmente crítico sobre aquellas en quienes coinciden otras discriminaciones o situaciones de vulnerabilidad. Se debe advertir que aquello que se extrae a las mujeres mediante las políticas principales no puede ser reparado a través de las políticas sociales.

A modo de recomendaciones generales, dicho estudio incluyó las siguientes:

- *Llamamos la atención sobre la necesidad de comprometer las políticas matriciales, tales como Políticas de Seguridad Ciudadana, Defensa Nacional y en materia de Administración de Justicia. La respuesta anterior se movió sobre el terreno de lo periférico, impulsos episódicos, discontinuos, dependientes de un conjunto de contingencias, altamente vulnerables a lo considerado como "prioridades estatales" o incluso prioridades de una administración.*
- *Alertamos sobre la condición sustancial que reviste para los derechos humanos de las mujeres la construcción de entornos democráticos, bajo regímenes que se ciñan a la regla de derecho, donde se garantice un poder judicial independiente y eficiente. Igualmente, hacemos un llamado a corregir aquellas prácticas que atentan contra el fortalecimiento de las capacidades de fiscalización por parte de la sociedad civil respecto de la gestión pública.*
- *Invocamos a los Estados a que tomen altamente en cuenta las observaciones planteadas por las organizaciones de mujeres, los Comités Monitores de los Tratados y otras instancias dispuestas para promover y proteger los derechos humanos de las mujeres.*
- *Urgimos a los Estados para que se doten de manera impostergable de herramientas que les permitan medir su desempeño e incidencia sobre los patrones de violencia y discriminación que afectan a las mujeres de la región.*
- *Instamos a los Estados de la región a suscribir y ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, al igual que el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. A aquellos países que no lo hubieran hecho, suscribir y ratificar la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer e incorporarla en su ordenamiento jurídico.*
- *Demandamos que los Estados comprometan fondos públicos suficientes para implementar planes, programas y servicios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, y atender a las personas afectadas. Al respecto planteamos la formulación de planes de largo plazo, garantizados financieramente, consensuados entre las diversas fuerzas políticas, a efectos de trascender su vulnerabilidad frente a cambios de administración.*
- *Llamamos la atención sobre la necesidad de producir estadísticas que permitan verificar los Las respuestas institucionales deben mostrar su*

*eficacia en acercarnos a resultados concretos respecto de los que se pueda afirmar que la realidad/problema ha comenzado a ceder.*

- *Instamos a los Estados a garantizar los derechos humanos de las mujeres y las niñas, y atender los daños, riesgos y desventajas experimentados por ellas en el marco de conflictos, post conflicto y en zonas militarizadas. Los programas e intervenciones en materia humanitaria deben contar previamente con una proyección de los impactos en términos de género y asegurar que el personal a cargo de la ejecución cuente con las capacidades y sensibilidad necesaria para garantizar desempeños no discriminatorios.*

El señalado reclamo por parte de las organizaciones de mujeres por comprometer las políticas principales contaba para entonces con ciertas experiencias excepcionales en la región dirigidas a encaminar cambios de mayor calibre al que hasta entonces las respuestas gubernamentales se habían limitado. Entre ellas, aquellas experiencias por incorporar el enfoque de género en los cauces principales de la formación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, o las encaminadas a apoyar procesos en favor de la igualdad de género dentro de la composición y estructuras de las instituciones policiales y de administración de justicia.

Al margen de las consabidas argumentaciones presupuestarias en tiempos de restricciones sobre la inversión y gasto público en la región, debemos insistir en que la protección de los derechos humanos de las mujeres, radica fundamentalmente en la voluntad política de los Estados. Ciertas agencias a fin de llamar la atención sobre la problemática de la violencia contra las mujeres, emprendieron mediciones sobre el impacto que dicha violencia origina sobre las economías de los países. Así un estudio del BID sobre la violencia contra la Mujer en Nicaragua y Chile publicado en 1997, mostraba que “el costo para la economía de ambos países es significativo: todos los tipos de violencia doméstica reducen los ingresos de la mujer en un mil 560 millones de dólares en Chile (más del 2% del PIB de 1996) y en 29.5 millones de dólares en Nicaragua (aproximadamente el 1.6% de PIB de 1996). Estas pérdidas constituyen simplemente las repercusiones de primera instancia, ya que cada dólar de ingreso perdido da lugar a una disminución aún mayor del PIB, en virtud del efecto multiplicador, ocasionado por las subsecuentes reducciones en el nivel de consumo”.<sup>17</sup> Como indica Backhaus “estos datos no incluyen otros costos como los contabilizables en los sistemas de salud, de justicia y de educación, que seguramente son mayores”.<sup>18</sup>

Backhaus al tratar la seguridad ciudadana no sólo advierte de los impactos de la violencia contra las mujeres, propone enlazar múltiples implicaciones que el enfoque de género puede contribuir a identificar para la comprensión y una gestión

---

<sup>17</sup> BID Banco Interamericano de Desarrollo, “*El Impacto socioeconómico de la violencia doméstica contra la mujer en Chile y Nicaragua*”. Washington, 1997, p.19.

<sup>18</sup> BACKHAUS, Annette, “*Violencia de género: de problema privado a problema de seguridad ciudadana*” en: *Violencia de Género y Estrategias de Cambio*. Annette Backhaus et al. Proyecto de Promoción de Políticas de Género/GTZ, Managua, 1999, p.19.



más exitosa en torno a la problemática de la seguridad en general: “acercarse al tema de la seguridad ciudadana desde una perspectiva de género nos permitirá hacer visible cómo los conceptos de masculinidad vigentes, se convierten en riesgos para la seguridad de toda la ciudadanía, cómo los cambios de estos conceptos tendrían beneficios también para los hombres, y cómo desarrollar estrategias educativas y preventivas más exitosas”.<sup>19</sup> Sobre esta dimensión del enfoque de género trata el siguiente punto.

### **3. Género, violencia y criminalidad: herramientas para el análisis**

Aplicado a la seguridad ciudadana, el enfoque de género puede informar sobre temas y esferas que incluyen pero no se restringen a aquella violencia que tradicionalmente se ha ejercido en contra de las mujeres por parte de los varones. Puede entregar claves sobre la influencia que ejercen ciertas construcciones sociales de género en la adopción de comportamientos violentos, en el desarrollo de prácticas de exposición, en las ubicaciones de varones y mujeres en la perpetración de diversos delitos.

Una noción de seguridad que enfatiza en las personas, no puede ignorar los diferenciales de poder que permiten, justifican y hasta alientan el ejercicio de la fuerza ya como fuente de prestigio o al menos como recurso legítimo y disponible. Los estudios de género desarrollados para tratar a lo concerniente a la construcción de la identidad masculina vienen planteando pistas sobre cómo es orientada social y culturalmente la agresión en los varones. Un aspecto destacado al respecto es la valoración de la fuerza en la socialización masculina al grado de asumirse ésta como una condición de principal importancia para obtener el reconocimiento de virilidad (de no-ser mujer, de no-ser niño).

Igualmente se viene reparando sobre los impactos de dicha socialización sobre el plano cognitivo. Así, comienza a advertirse con preocupación cómo el género contribuiría a afectar la percepción sobre los resultados de la agresión. Mientras en los varones operaría una suerte de "economía de la violencia" en base a la autoafirmación y evaluación costo-beneficio con una limitada percepción sobre las consecuencias lesivas de sus actos violentos sobre el otro(a), en las mujeres, por razones de socialización y experiencia práctica, se pronunciaría la percepción de interdependencia (responsabilidad por el otro), predominando la culpa y el temor a resultados adversos frente al ejercicio de la fuerza. Dicha diferenciación cognitiva y evaluativa estaría marcada por las posiciones de varones y mujeres en la estructura de poder intergéneros, la cual podría adquirir matices de acuerdo a los contextos en que se despliegan sus experiencias.

Desde el campo criminológico, diversos enfoques y planteamientos vienen interrogándose por la variable "género". Entre ellos, el marco que considera que la criminalidad tiene una matriz económica basada en elecciones racionales: "Si el marco de elección racional guiada por la norma puede ser usado para explicar la

---

<sup>19</sup> BACKHAUS, Annette, op.cit., p. 21.

conducta criminal, debería también revelar porqué las mujeres cometen menos crímenes que los hombres. ¿Es el género un determinante autónomo del crimen, o el género sólo está correlacionado con otros elementos de nuestro marco? ¿Si las mujeres cometen crímenes por las mismas razones que los hombres, porqué cometen menos crímenes que éstos?"<sup>20</sup>

Las llamadas teorías modernas sobre la criminalidad femenina, surgidas en la década de los setenta, llamaron la atención sobre la relación entre los cambios en los roles sociales tradicionales asignados a las mujeres y el incremento de la criminalidad femenina. Freda Adler expondría sus reflexiones en el libro *Sisters in Crime: The Rise of the New Female Criminal* (1975). Por su parte, Rita Simon en su libro *Women and Crime* (1975) plantearía su tesis de la oportunidad. Los planteamientos de Adler y Simon, serían cuestionados, señalando que tales autoras cuando interpretaron las estadísticas no tuvieron contacto con quien es la mujer infractora promedio en términos demográficos y personales. Eleanor M. Miller en su investigación *Street Women* (1986) señaló al respecto que, "históricamente, y especialmente en la actualidad, la típica mujer criminal es joven y pobre. Tiene escasa educación y habilidades, madre de varios niños y ha participado en prostitución, un pequeño hurto o un delito relacionado con drogas".<sup>21</sup>

Carol Smart (1976) y Doris Klein (1973) desarrollaron de modo importante las bases de lo que más adelante serían los estudios criminológicos desde una perspectiva de género. La primera advertiría que las mujeres no sólo son insignificantes en los textos criminológicos, sino que también son tratadas marginalmente cuando son víctimas, como en los casos de violación, incesto, abuso infantil, violencia doméstica, etc. Advertía sobre el riesgo que el tema "mujer y criminalidad" se mantuviera marginal, encerrado en grupos feministas, sin ninguna trascendencia en la criminología.<sup>22</sup>

Otra contribución importante sería la de la criminóloga británica Pat Carlen, autora del libro "Criminal Women", publicado en 1985. En él señala, tomando como referencia historias de vida de mujeres en la única prisión de mujeres de Escocia "...las condiciones materiales de esas mujeres en nuestras sociedades y el sentimiento de injusticia social que experimentan las lleva a optar poco a poco por los ilegalismos, con lo cual Carlen asocia estrechamente la conducta ilegal con la reacción social."<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> EIDE, Erling, "Economics of Crime. Deterrence and the Rational Offender", University of Oslo, Norway, North-Holland, ELSEVIER SCIENCE B.V., Amsterdam, The Netherlands, 1994, p.33.

<sup>21</sup> MILLER, Eleanor M, "Street Women", Temple University Press, Filadelfia, 1986, pp. 5-6, fragmento citado por Rosa del Olmo, Teorías sobre la criminalidad femenina, en: Criminalidad y Criminalización de la Mujer en la Región Andina, p. 33.

<sup>22</sup> DEL OLMO, Rosa, "Teorías sobre la criminalidad femenina", en: Criminalidad y Criminalización de la Mujer en la Región Andina, PNUD, Fundación José Félix Ribas, Comisión Andina de Juristas, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1998, p. 27.

<sup>23</sup> Ibid.

Ante el considerable incremento del volumen de mujeres infractoras observado en los últimos 25 años a nivel mundial, el tema sobre la criminalidad femenina ha venido adquiriendo relevancia. Ello particularmente por las consecuencias para un sistema penitenciario no preparado para hacer frente a esta situación. "De acuerdo con los especialistas, este incremento del número de mujeres reclusas (aunque también extensivo a la población masculina) está estrechamente relacionado con el creciente fenómeno del tráfico y consumo de drogas, así como con las deplorables condiciones económicas de la mujer, sin olvidar los cambios relacionados con la legislación, las prácticas y decisiones judiciales de los últimos años. Es decir está relacionado no sólo con la criminalidad, sino de manera especial con los procesos de criminalización del fenómeno que han afectado de manera particular a las mujeres".<sup>24</sup>

La globalización del tráfico y consumo de drogas viene marcando tendencias respecto a mujeres en reclusión en un amplio espectro de países. "...no sólo en los países de producción y tránsito sino en los de mayor consumo de drogas: un creciente número de latinoamericanas detenidas en Europa y, un número significativo de mujeres de países desarrollados recluidas en países productores o de tránsito. En América Latina, a pesar de no contar con estadísticas precisas, se observa la tendencia a que el primer lugar dentro de la población reclusa femenina lo ocupan los casos de delitos relacionados con drogas (...)"<sup>25</sup>

A pesar de que es aún escasa la investigación con enfoque de género realizada sobre la aplicación de sanciones penales por delitos de narcotráfico, hay estudios que indicarían que si bien ambos géneros reciben sentencias condenatorias, en el caso de las mujeres las condenas serían más largas por iguales delitos. Una explicación sería que en los administradores de justicia sigue predominando, aunque sea inconscientemente, el estereotipo de la mujer como "bruja", "prostituta" o "malvada", rezago de la criminología tradicional, y muy arraigado en la vida cotidiana y en los discursos de los medios de comunicación.<sup>26</sup>

Elena Azaola (1998) al pronunciarse sobre lo nuevo y lo viejo en la criminalidad femenina, elabora algunas hipótesis que pueden ponerse a prueba en los próximos años. Además de recorrer tópicos clásicos asociados las mujeres como aborto e infanticidio, y prostitución, plantea que "los delitos patrimoniales ocupan un sitio importante entre las infracciones que con mayor frecuencia cometen las mujeres, particularmente en los países desarrollados. En la mayor parte de los casos se trata de robos de poca monta que las mujeres cometen, las más de las veces, sin hacer uso de la violencia. Dentro de esta clase de delitos le siguen en orden de importancia los fraudes."<sup>27</sup> Así mismo, plantea que "pocas veces las mujeres cometen delitos formando parte de grupos o bandas de delincuentes, si

---

<sup>24</sup> DEL OLMO, Rosa, op.cit., p. 16.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> DEL OLMO, Rosa, op.cit., p. 31.

<sup>27</sup> AZAOLA, Elena, "Nuevas tendencias de la criminalidad femenina", en: Criminalidad y Criminalización de la Mujer en la Región Andina, PNUD, Fundación José Félix Ribas, Comisión Andina de Juristas, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1998 págs. 45-46.

bien a menudo lo hacen en compañía o para encubrir a su pareja. El hecho de que esto ocurra en países con distinto grado de desarrollo, entre mujeres que pertenecen a distintas clases sociales, grupos étnico o religiosos, permite pensar que va más allá de estos límites y estas fronteras, es la condición de la mujer y el tipo de vínculo que establece con el varón lo que explica que así ocurra."<sup>28</sup>

La agresión como conducta aprendida es un planteamiento que de modo creciente ha venido siendo asumido. Bandura sostuvo que "los actos agresivos específicos y las estrategias agresivas más generales se adquieren fundamentalmente por experiencia directa o por la observación de las acciones de otros (familia, subcultura, modelos simbólicos como los de la televisión).<sup>29</sup> El aprendizaje pasado juega un papel determinante sobre los destinatarios preferenciales de agresión, sobre las acciones justificatorias del ejercicio de violencia y sobre las formas de agresión. Sin embargo, será lo percibido como tolerado, autorizado o legítimo lo que afirmará su despliegue. Si a ello se suma el refuerzo del elogio o del prestigio, la violencia tenderá a implantarse.

Esta línea de reflexión se ha sugerido la hipótesis denominada transmisión intergeneracional de la violencia. " (...) los menores que han sido víctimas o testigos de violencia intrafamiliar tenderán a reproducir tal conducta en la edad adulta, sea como agresores o como víctimas"<sup>30</sup>

Se ha anotado, sin embargo, la necesidad de explorar sobre las condiciones que facilitan o protegen de esta transferencia generacional.

La diferenciación entre hombres y mujeres respecto de la agresión y la violencia, ha sido considerada una constatación poco discutible. Las indagaciones sobre factores biológicos no lograron arrojar resultados convincentes. Una primera aproximación a la influencia de factores sociales y culturales en tal diferenciación sería la denominada "teoría de los roles". Eagly (1987), "sugiere que las diferencias en la violencia en mujeres y hombres se asocian con los denominados roles sociales, principalmente los roles de género. Estos últimos se relacionan a su vez, con las expectativas que asigna una cultura al significado de conducta y a las características apropiadas que debe reunir un individuo de acuerdo con un género identificado socialmente. De alguna manera, las expectativas anteriores son normativas, pues describen cualidades que se consideran deseables para cada sexo"<sup>31</sup>

Mientras que a las mujeres se les identifica por cualidades como el cuidado y la preocupación por los otros antes que por ellas, a los hombres se les asocia más con la autoafirmación. Las consecuencias de la agresión sobre los afectados son experimentadas de modo diferenciado por varones y mujeres, lo que marca y

---

<sup>28</sup> Opus. cit. p. 46.

<sup>29</sup> Citado por GARCIA SILBERMAN, Sarah y RAMOS LIRA, Luciana, "*Medios de Comunicación y Violencia*". Instituto Mexicano de Psiquiatría y Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pág. 59.

<sup>30</sup> García Silberman y Ramos Lira, op.cit. p. 61

<sup>31</sup> García Silberman y Ramos Lira, op.cit. pág. 64-65.

explica la variación por género. Según Eagly "esta hipótesis presume que la agresión está controlada cognitivamente en términos de consecuencias esperadas".

El enfoque de género enfatiza en las relaciones de poder y las construcciones sociales y culturales que jerarquizan lo masculino sobre lo femenino, de manera que las diferencias sexuales son traducidas en el plano simbólico y en el plano de las relaciones concretas, como desigualdades y violencia. Las interacciones intergénero e intragénero, y prácticamente toda la vida social, se estructura asociando masculinidad a poder-agresión-violencia y feminidad a receptividad-pasividad-vulnerabilidad.<sup>32</sup>

Pierre Bourdieu, aborda el terreno de la violencia simbólica, esfera en la que se reproduce la naturalización de las jerarquías de género. "(...) la representación androcéntrica de la reproducción biológica y de la reproducción social se encuentra investida de la objetividad de un sentido común, entendido como consenso práctico ..." <sup>33</sup> Propone penetrar en las estructuras simbólicas de esa visión androcéntrica que sobrevive en los hombres y las mujeres hasta hoy. Para ello pasa revista sobre las construcciones sociales y culturales sobre los cuerpos masculino y femenino, sobre los ritos de pasaje y los de separación que en el caso de los varones responderían esencialmente a ritos de desfeminización. Plantea que "el principio de la inferioridad y de exclusión de la mujer, que el sistema mítico-ritual ratifica y amplifica, al punto de hacerlo principio de división de todo el universo, no es otra cosa que la asimetría fundamental, aquella entre el *sujeto* y el *objeto*, entre el *agente* y el *instrumento*, que se instaura entre el hombre y la mujer en el terreno de los intercambios simbólicos, de las relaciones de producción y reproducción del capital simbólico (...)" <sup>34</sup> Así como la sumisión de las mujeres requiere de un trabajo de socialización, aquellos que están llamados a ejercer dominio, los varones, también son sometidos a dispositivos y son víctimas de la representación dominante. La acción de éstos aparece "guiada como una necesidad lógica, inclinación corporal a realizar una identidad constituida en esencia social y así transformada en destino" <sup>35</sup>. La *virilidad*, expectativa y exigencia, además debe ser validada por otros hombres, e incluso certificada por la pertenencia al grupo de los "verdaderos hombres". Prácticas como las violaciones sexuales colectivas por bandas de adolescentes -variante de la visita colectiva al burdel-, tienen por objetivo afirmar ante los otros su virilidad en su verdadera violencia. <sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> En las relaciones intragénero femeninos, como el que se plantea dentro de la familia y en la comunidad, se han observado conductas sumamente violentas marcadas por un control social primario sumamente severo a cargo de mujeres sobre otras mujeres. En los llamado *asesinatos por honor*, fenómeno muy extendido en Pakistán por ejemplo, se ha documentado la participación de figuras femeninas como la madre del esposo, primando dicha pertenencia sobre la posible identificación de género. También sobre violencia contra las mujeres y participación de mujeres es llamativo el caso de la ablación del clítoris.

<sup>33</sup> BOURDIEU, Pierre, "*La Domination Masculine*", Collection Liber, Editions Du Seuil, septembre, 1998, France, p. 39.

<sup>34</sup> BOURDIEU, Pierre, op. cit. p. 48.

<sup>35</sup> BOURDIEU, Pierre, op. cit. p. 56.

<sup>36</sup> BOURDIEU, Pierre, op. cit. p. 58.

Algunos aspectos de los procesos de socialización de género son especialmente reveladores. La influencia de los factores culturales en la formación de la identidad genérica, comienza desde etapas tempranas. El término socialización ha sido empleado frecuentemente como similar a educación, sin embargo, dicha asimilación puede llevar a confundir socialización como aprendizajes llevados a cabo en el marco de espacios institucionalizados o estructurados. "La socialización significaría el proceso minucioso, constante y complejo mediante el que somos entrenados para participar en sociedad a lo largo de toda nuestra vida y durante el cual también nosotras/os somos agentes socializadores de manera continuada, minuciosa y compleja de los demás. Grosso modo, dicho entrenamiento comprendería tanto los procesos cognitivos de aprendizaje como los motivacionales y de adopción de valores tanto concretos como simbólicos. Las personas adquirimos así un repertorio de habilidades, conocimientos y creencias que nos asemejan a otros miembros de nuestra cultura, induciéndonos a incorporar las lealtades personales y/o grupales, comportamientos, sentimientos, deseos y expresiones emocionales en consonancia con otros del mismo estatus y orientados todos ellos especialmente a los que se consideran paradigmáticos del estadio adulto, si bien el proceso socializador no cesa una vez alcanzado éste".<sup>37</sup>

Para los niños obra un entrenamiento hacia el ejercicio del poder-dominación-fuerza, mientras que en el caso de las niñas hacia la aceptación y adecuación.

Rosa del Olmo señala que "las niñas son socializadas más a través de medidas psicológicas, mayor dependencia del amor de sus padres y luego de su pareja, y el concomitante temor a no ser queridas. (...) Predomina en la mujer el temor al abandono, al desafecto, y en última instancia la búsqueda de aprobación de parte del hombre, sea padre, esposo, hermano e incluso hijo. Este proceso de socialización conduce a que lo equivalente a la conducta delictiva del hombre hayan sido los trastornos mentales en la mujer, lo cual ha servido para explicar la aparente menor frecuencia de criminalidad femenina y su limitada presencia en el sistema penal."<sup>38</sup>

En los varones el reconocimiento de género por sus pares coetáneos es especialmente importante. La fuerza de referencia que aquellos ejercen "sobrepasa con creces en muchas ocasiones la de otros agentes socializadores"<sup>39</sup>

En la adolescencia se acentúan los indicadores genéricos. Los cambios anatomofisiológicos en el caso de las púberes operan como "marcadores" de acceso para ser reconocido su paso hacia la adultez. En el caso de los púberes dicho reconocimiento exige otras "demostraciones", muchas de ellas asociadas al

---

<sup>37</sup> SAEZ BUENAVENTURA, Carmen, "*Violencia y proceso de socialización genérica: enajenación y transgresión, dos alternativas extremas para las mujeres*". En: *Violencia y sociedad patriarcal*, Virginia Maquieira y Cristina Sánchez (comp.), Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 1990, pág. 35.

<sup>38</sup> DEL OLMO, Rosa, op.cit. p.15.

<sup>39</sup> DEL OLMO, Rosa, op.cit. p.15.

ejercicio de la fuerza o de dominio. Precisamente en atención a que el asignador de "virilidad" es la fuerza y la capacidad de dominio, la virilidad no es una condición que se gana con carácter definitivo. Las representaciones de género en la mayoría de sociedades presionan a los varones a una demostración permanente de su "identidad", lo cual suele exponerlos tanto a conductas de riesgo como a prácticas de agresión.

Existen ciertas formas de "valor" que se exigen u obtienen reconocimiento en los ejércitos o cuerpos policiales (particularmente los llamado "cuerpos de élite") y en las bandas de delincuentes, incluso en ciertos colectivos de trabajo, tales como en el oficio de la construcción, que alientan a rechazar las medidas de prudencia y a negar el peligro. Muchas bravatas son responsables de numerosos accidentes. El principio, paradójicamente, es el miedo a perder la estima o la admiración del grupo, "perder la cara" ante los compañeros, y de verse remitido a la categoría típicamente femenina de los *débiles*, de los *afeminados* (Bourdieu,1998:58). "La virilidad, (...) es una noción eminentemente relacional, construida ante y para los otros hombres y contra la feminidad, en una suerte de miedo a lo femenino, para comenzar sobre sí."<sup>40</sup>

#### **4. Orientando cambios con enfoque de género: Planos y desafíos en materia de seguridad ciudadana**

##### **4.1. Mediciones: Riesgos reales y riesgos percibidos**

El diseño de políticas y la gestión de la seguridad ciudadana requiere de instrumentos que permitan establecer del modo más objetivo posible las magnitudes y la evolución de la realidad sobre la que se interviene. Ciertas políticas populistas han respondido a expresiones de alarma social muchas veces objeto de manipulación mediática movidas por agendas de ciertos grupos de influencia sobre las élites políticas. Un ejemplo de ello es lo que viene aconteciendo en Europa al asociar inmigración a delincuencia, y que ha propiciado agresiones de índole racista sobre personas de origen extranjero, cuya incidencia pese al incremento de las denuncias sobre tales hechos ciertas autoridades se obstinan en no reconocer.

La seguridad ciudadana objetiva se refiere a la medición de la violencia en términos de registro de la actividad delictiva y en relación a la eficacia en la respuesta institucional, mientras que la seguridad ciudadana subjetiva se refiere a las representaciones colectivas que involucran sentimientos de temor o percepción de amenazas, o de ser el caso, de confianza. Cuando el miedo o el sentimiento de exposición a riesgos se encuentra en niveles altos, suelen generarse demandas de sobrecriminalización incluso fuera de la ley. Para el diseño de políticas y adopción de medidas si bien ambas dimensiones son necesarias tomar en cuenta, es indispensable transparencia y contrastación de ambos tipos de dimensiones para informar a la opinión pública.

---

<sup>40</sup> BOURDIEU, Pierre, op.cit, p. 59.

En cuanto a mediciones de criminalidad, la tasa de homicidios suele ser considerado el mejor indicador para hacer comparaciones internacionales, en primer lugar porque presenta menores problemas de registro. Sin embargo, existen ciertos patrones de violencia, como el caso de la violencia familiar que puede no quedar reflejado si se toma la tasa de homicidios para medir criminalidad.

Se viene insistiendo en la producción de información para esbozar las tendencias de otros tipos de delitos, a fin de rendir cuentas, esclarecer temores en la población y tomar decisiones informadas al respecto. Las categorías de delitos tienen que ser precisas a riesgo de conducir a interpretaciones erróneas. En la región, se observan serios problemas al respecto, por ejemplo, en lo que concierne a delitos de violencia sexual y violencia familiar.

Igualmente, en atención a las demandas de seguridad procedentes de sectores de población históricamente expuestos a desprotección jurídica e institucional, es una exigencia desagregar datos según delitos, características de las víctimas y de los agentes de agresión/transgresión.

Para operacionalizar el enfoque de género cobra principal importancia contar con datos desagregados por sexo. A efectos de ganar en precisión, se requiere contar con información que permita contextualizar los diferenciales, por ejemplo según ubicación geográfica (área urbana/rural) y sector socio-económico.

Una de las advertencias es en cuanto al uso de cifras agregadas. Los promedios nacionales pueden distorsionar y distar de representar las situaciones locales.

Una exigencia para captar la evolución de la criminalidad es que las mediciones puedan ser comparables. Ello lleva a tener precaución con el uso de datos cuando se han producido cambios en las metodologías para producir la información.

#### **4.2. Políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género: una tarea multisectorial y de acción sostenida**

A pesar de la sofisticación alcanzada en algunos países, en materia de técnicas con el objetivo de corregir el delito, en la actualidad la atención se viene orientado hacia mecanismos de intervención preventiva que actúen sobre las propias causas que generan los riesgos sociales. La intervención en ciertas áreas requiere planes de largo alcance para mostrar avances, lo que implica consensos sólidos entre las fuerzas políticas y una participación informada de los y las ciudadanas, a fin de asegurar que los cambios de administración no impliquen abandonar la puesta en práctica de medidas tales como las que se emprendan para remover factores que propician inseguridad. Especialmente es imprescindible asegurar la erradicación de pautas culturales de género arraigadas en la población y en los funcionarios



encargados de hacer cumplir la ley que propician riesgos, daños y desprotección a las personas.

En el plano de las fuerzas policiales y de seguridad, incluidas instituciones penitenciarias, así como en el campo de los agentes de administración de justicia, uno de los desafíos en el marco de la profesionalización y modernización de tales instituciones exige comprometer el plano de la formación y un desarrollo institucional que asegure actuaciones sensibles a la problemática de género y respetuosas de los derechos humanos. Los principales cauces de incorporación, formación y promoción, así como la normativa laboral y disciplinaria en tales cuerpos e instituciones deben incluir aspectos que sean consistentes con la obligación de los Estados de prohibición de discriminación y de proteger con la debida diligencia los derechos de las personas sean patrones generales, o que de modo específico y/o desproporcionado afectan a las personas por razones de género.

Es de advertir que un factor que incide poderosamente en la perpetuación de graves violaciones a los derechos fundamentales es la impunidad. Uno de los síntomas de que un sistema judicial no funciona es el incremento delictivo e incluso la violencia generalizada. La incapacidad para responder institucionalmente, ha venido suscitando expresiones de privatización de la justicia y de la seguridad en la región. "La situación planteada envía un mensaje inconfundible de injusticia que promueve la aparición de grupos insatisfechos, que buscan remediarla por sus propios medios, y lo más grave, generan mayor inseguridad y violencia puesto que también desbordan sus actuaciones. (...) También se observa que ante la falta de sanción penal, el sentimiento de victimización se acrecienta dando como resultado, de un lado el incremento de los servicios de seguridad privados, en diferentes niveles, pero con iguales resultados en cuanto a violencia e inseguridad, traduciéndose en el fomento de personas armadas sin el entrenamiento adecuado, ya sea el ciudadano común o los grupos contratados, y de otro, es claro que las víctimas percibirán como un derecho el sustituir al estado en la aplicación de una 'sanción justa' y lo más grave es que envuelve a grupos familiares y sociales. Estas dos situaciones generan un círculo de violencia y contraviolencia, que incide notoriamente en la seguridad del país".<sup>41</sup>

No obstante la impunidad existente respecto de delitos tales como violación sexual, paradójicamente, en la población se tiende a exacerbar una demanda por el incremento de penas, pese a estar comprobado que la sobrepenalización no es un factor disuasivo.

No obstante que la justicia penal es indelegable, en algunos países de la Región se han legitimado prácticas de resolución extrajudicial sobre asuntos que constituyen delitos. El tratamiento a la violencia familiar fuera de los canales de la

---

<sup>41</sup> SERRANO CADENA, Rosso "*Delincuencia Común*". En: *Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Comisión Andina de Juristas, Lima, 1999, pág. 237.

administración de justicia es una práctica aún mayoritaria en la región. Entre los factores que contribuyen a ello se hallan: la ausencia de conciencia de que los hechos constituyen violaciones a los derechos humanos, no percepción de los daños y riesgos, la congestión ante la magnitud de denuncias, las necesidades de resolución son inmediatas y no pueden quedar libradas a los ritmos de la administración de justicia, ausencia de recursos para litigar, percepción de la que es una modalidad "legal", por temor de las denunciantes de suscitar mayor adversidad; por resignación.

Debemos insistir y enfatizar que son los Estados los responsables de garantizar los derechos y libertades fundamentales de las personas, y las autoridades deben enviar a la sociedad y a todos sus funcionarios un mensaje claro de compromiso de la administración pública al respecto. La seguridad no son bienes y servicios en un mercado librado a los intereses y poderes privados.

#### **4.3. Puntos sensibles para el cambio**

- Liderazgos institucionales comprometidos con valores democráticos, sensibles a la problemática de género que asumen su responsabilidad en materia de observancia de los derechos humanos reconocidos internacionalmente.
- Puesta en práctica de mecanismos de rendición de cuentas por parte de las instituciones policiales y de seguridad. Al respecto, se debe prestar atención a dispositivos internos, aplicación efectiva de control parlamentario, fortalecimiento de instituciones como la del ombudsman.
- Planificación intersectorial con objetivos estratégicos a largo plazo en materia de seguridad ciudadana con evaluaciones periódicas que incluyan indicadores de género. Financiamiento de tales planes y procesos que comprometan presupuesto público a fin de asegurar su puesta en práctica efectiva.
- Mecanismos que favorezcan el control democrático en el marco de medidas consistentes con el fortalecimiento de sociedad civil, asegurando una participación informada efectiva por parte de las mujeres y sus organizaciones.
- Enfrentar la impunidad efectiva de los delitos que constituyen violaciones de los derechos humanos de las mujeres.

#### **Bibliografía**

- AMNISTIA INTERNACIONAL, "Cuerpos rotos, mentes destrozadas, Tortura y malos tratos a mujeres", Edición española a cargo de EDAI, España, 2001.
- AMNESTY INTERNATIONAL, "Policing to protect human rights A survey of police practice in countries of the Southern African Development Community, 1997-2002, London, 2002.
- AZAOLA, Elena, "*Nuevas tendencias de la criminalidad femenina*", en: Criminalidad y Criminalización de la Mujer en la Región Andina, PNUD, Fundación José Félix Ribas, Comisión Andina de Juristas, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1998.
- BACKHAUS, Annette, "*Violencia de género: de problema privado a problema de seguridad ciudadana*" en: Violencia de Género y Estrategias de Cambio. Annette Backhaus et al. Proyecto de Promoción de Políticas de Género/GTZ, Managua, 1999.

BID Banco Interamericano de Desarrollo, “*El Impacto socioeconómico de la violencia doméstica contra la mujer en Chile y Nicaragua*”. Washington, 1997

BOURDIEU, Pierre, “*La Domination Masculine*”, Collection Liber, Editions Du Seuil, septembre, France, 1998.

COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS, “*Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*”. Lima, Perú, febrero 1999.

COORDINACIÓN REGIONAL DE ONG DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DURANTE EL PROCESO DE BEIJING+5 “*Derechos Humanos de las Mujeres, Violencia contra la Mujer y Paz en la región. Revisión de avances y desafíos a cinco años de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*”, Documento de la Coordinación Regional de ONG de América Latina y el Caribe durante el proceso de Beijing+5, Lima, febrero 2000.

EIDE, Erling, “*Economics of Crime. Deterrence and the Rational Offender*”, University of Oslo, Norway, North-Holland, ELSEVIER SCIENCE B.V., Amsterdam, The Netherlands, 1994.

DEL OLMO, Rosa, Teorías sobre la criminalidad femenina, en: Criminalidad y Criminalización de la Mujer en la Región Andina, PNUD, Fundación José Félix Ribas, Comisión Andina de Juristas, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1998.

GARCIA SILBERMAN, Sarah y RAMOS LIRA, Luciana “*Medios de Comunicación y Violencia*”. Instituto Mexicano de Psiquiatría y Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

GILMORE, David, “*Manhood in the Making. Cultural Concepts of the Masculinity*”. Yale University Press, New Haven, 1990.

GUERRERO, Rodrigo, “*Prevención de la Violencia a través del Control de sus Factores de Riesgo*”. En: El desafío de la violencia criminal urbana, Banco Interamericano de Desarrollo. Río de Janeiro, marzo, 1997.

HEARN, Jeff, “*Men in the Public Eye*”. Routledge, London, 1992.

IGNATIEFF, Michael “*El Honor del Guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna*”. Traducción de Pepa Linares, Taurus, 1999.

NEILD, Rachel, “*From National Security to Citizen Security Civil Society and the Evolution of Public Order Debates*”. Documento Elaborado para el Seminario "En Camino al Siglo XXI, Desafíos y Estrategias de la Comunidad Latinoamericana de Derechos Humanos", Lima - Perú, 23 y 24 de julio de 1999.

NINO, Carlos, “*Ética y Derechos Humanos, Un ensayo de fundamentación*”, Ariel Derecho, Barcelona 1989.

PARDO RUEDA, Rafael, “*Nueva Seguridad para América Latina*”. FESCOL - Fundación Friedrich Ebert de Colombia y CEREC, Universidad Nacional de Colombia, UNIBIBLOS - Sección Imprenta, Santa Fe de Bogotá, mayo de 1999.

SERRANO, Rosso, “*Delincuencia Común*”. En: Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. Comisión Andina de Juristas, Lima, 1999.

TAMAYO, Giulia, “*Cuestión de Vida. Balance Regional y Desafíos sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia*”, CLADEM, OXFAM/UK, Lima, 2001.

## RESEÑA BIOGRÁFICA DE LA AUTORA

(Pendiente)