

Seminario Internacional

Todas en Juárez Seguras:

Ciudades, mujeres y derechos humanos

Memorias



Seminario Internacional

Todas en Juárez Seguras:

Ciudades, mujeres y derechos humanos

Memorias

**Seminario Internacional. Todas en Juárez Seguras:
Ciudades, mujeres y derechos humanos. Memorias**

Primera edición: 2010

D.R. © 2010

Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Abraham González No. 48. Col. Juárez. Delegación Cuauhtémoc.

C.P. 06600. México, D.F.

<http://www.segob.gob.mx>

ISBN En trámite

Compilación:

Antia Mendoza Bautista

Producción editorial y cuidado integral de la edición

Talleres Gráficos de México

Todos los derechos reservados. Queda rigurosamente prohibida la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, sin la autorización expresa de los titulares del copyright, conforme a las sanciones establecidas por las leyes. Las opiniones expresadas en los textos publicados en esta obra son responsabilidad exclusiva de los autores.

Impreso en México

ÍNDICE

Pág.

Introducción	7
<i>Laura Carrera Lugo</i>	
Lo público, lo privado y las violencias hacia las mujeres: replanteando el concepto de seguridad ciudadana	13
<i>Ana Falú y Liliana Rainero</i>	
La edificación de ciudades para ciudadanas: hallazgos y derroteros para enfrentar la violencia contra las mujeres	37
<i>Olenka Ochoa Berreteaga</i>	
La violencia, el miedo y sus costos	63
<i>Elena Azaola</i>	
Prevención local de la delincuencia y cohesión social	73
<i>Franz Vanderschueren</i>	

Prevención: un abordaje integral de seguridad desde la promoción de las garantías en un contexto de Estado de derecho y desarrollo sostenible con equidad	95
<i>Leslie Sequeira</i>	
Derechos humanos y educación de servidores públicos con competencias en convivencia, seguridad y justicia	107
<i>Estela Baracaldo Méndez</i>	
Seguridad ciudadana: balances y perspectivas en México	127
<i>Raimundo Arroio Junior</i>	
Dinámica de la violencia de género y tráfico de mujeres en México: un estudio sobre la ciudad de Monterrey	153
<i>Arun Kumar Acharya</i>	
Las políticas públicas enfocadas a las mujeres que sufren violencia	179
<i>Lázaro Gaytán Aguirre</i>	

Modelo de atención integral especializado aplicado en las Comisarías de la Mujer en Nicaragua	197
<i>Mercedes Ampié</i>	
Mujeres y acceso a la justicia: una visión desde los mitos y la cultura	211
<i>Corina Giacomello</i>	
Acerca de las autoras y los autores	231

INTRODUCCIÓN

Laura Carrera Lugo
Comisionada Nacional

Vivir con seguridad es un derecho humano inalienable. Entre las prioridades de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), nos hemos planteado establecer diálogos entre los tres órdenes de gobierno y sus instituciones, la sociedad y sus organizaciones, la academia y la iniciativa privada, a fin de revisar y corregir las causas estructurales que propician la violencia contra las mujeres en el contexto de ciudades profundamente afectadas por la acción de la delincuencia y la violencia social.

En el panorama nacional, destaca de manera prioritaria Ciudad Juárez. Durante las últimas décadas, su población ha sido severamente dañada por el abarcante fenómeno de la violencia. Por ello, consideramos necesario marcar en el horizonte un nuevo referente simbólico que vaya en la línea de reconstruir sus comunidades para levantar una nueva Juárez, pacífica e incluyente; una ciudad igualitaria, de equidad y de justicia; esa ciudad que sus habitantes merecen.

El *Seminario Internacional Todas en Juárez Seguras: Ciudades, mujeres y derechos humanos* —realizado durante los días 15 y 16 de octubre de 2009 en Ciudad Juárez, Chihuahua— fue construido como un espacio de diálogo, de intercambio de reflexiones y experiencias para apuntalar nuevas líneas de trabajo capaces de reorientar la política pública en favor de una Ciudad Juárez segura.

Por ello, convocamos a la sociedad civil organizada, a la academia, a organizaciones de cooperación internacional — el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)—, a funcionarias y funcionarios, para examinar con atención bajo qué criterios se reorganizan las ciudades y las sociedades deterioradas; cómo recuperar los espacios públicos arrebatados a la ciudadanía por el crimen organizado; de qué manera podemos multiplicar las iniciativas que mejoren la calidad de vida de la sociedad entera, y qué debemos hacer para impulsar la plena ciudadanía de las mujeres, que ineludiblemente incorpora el respeto a sus derechos humanos.

En Juárez, el concepto tradicional de ciudad ha sido ampliamente rebasado. Existen fuertes causas estructurales que propician la violencia contra las mujeres, así como factores de riesgo individuales, familiares, comunitarios y sociales que aumentan la posibilidad de que vivan actos de violencia.

Decidimos reflexionar, allí, con sus habitantes, sobre la forma como en otros lugares se han ido impulsando políticas públicas que amplían los márgenes de autonomía y confianza de las mujeres para moverse con seguridad y reapropiarse de sus barrios y ciudades, mediante el fortalecimiento de la procuración y la impartición de justicia, para que sus derechos humanos sean

respetados en el hogar, en la pareja, en las instituciones y los centros laborales y de estudios.

En compañía de reconocidas y reconocidos especialistas nacionales, de Centro y de Sudamérica, el Seminario exploró tres áreas importantes: la justicia —un campo de intervención fundamental de la CONAVIM—; los derechos humanos —que constituyen un elemento transversal a toda política pública—, y la seguridad ciudadana —íntimamente conectada con la recomposición de las relaciones sociales dañadas, fragmentadas, bajo un esquema de colaboración institucional, vecinal y ciudadana.

En las siguientes páginas, Raimundo Arroio, del BID, destaca el estado que guardan las políticas de seguridad ciudadana en nuestro continente y el impacto de las violencias delictivas en la gobernabilidad misma de las comunidades lastimadas. Subraya los enfoques de la institución que representa para fortalecer la convivencia y la cohesión social necesarias, a fin de conformar ciudades seguras.

La prevención desde la perspectiva de la seguridad y la equidad es una condición para el desarrollo sostenible, señala a su vez Leslie Sequeira. Para atender la conflictividad social no resuelta, propone la utilización de herramientas como la justicia restaurativa, las encuestas de victimización, los registros delictivos y los estudios de paz, para determinar tendencias y hacer frente a la violencia desde sistemas de seguridad y de justicia respetuosos de los derechos humanos.

¿Por qué es importante construir, desde la mirada de género, políticas públicas integrales que recuperen la calidad de vida de mujeres y hombres en las ciudades? Ana Falú y Liliana Rainero ofrecen una sólida argumentación que enfatiza la necesidad de debatir y llevar el tema de las violencias que agudizan la

restringida ciudadanía de las mujeres en ciudades fragmentadas, desiguales y excluyentes, a los congresos, para poder atenderlas y erradicarlas.

Elena Azaola explora la violencia desde la perspectiva de los derechos, las consecuencias del temor a la criminalidad y los costos que representa. ¿Por qué hemos permitido que la organización social se planifique en función de los males que vivimos? Su análisis nos impulsa a ver más allá de las huellas físicas de la violencia y nos convoca a redimensionar el peso y las repercusiones de la violencia en sociedades fracturadas por el miedo.

Experiencias exitosas de la incorporación comunitaria en las políticas locales que previenen la violencia delictiva son ofrecidas por Franz Vanderschueren, quien acentúa la importancia de contar con el liderazgo de los gobiernos municipales para interconectar políticas de seguridad con intervenciones de tipo social, para establecer observatorios y diagnósticos, y para construir un marco legal que prevenga y sancione adecuadamente la violencia familiar y la que se presenta en centros escolares.

La violencia feminicida en Perú aún no concita una verdadera condena social y judicial capaz de impulsar su prevención y erradicación, expresa Olenka Ochoa. En su base se encuentran, entre otros, la tolerancia a la violencia y la fragmentación social en megaciudades producto de intensos procesos migratorios. Proveer seguridad a mujeres y niñas requiere esquemas de intervención comunitaria y municipal que prevengan, atiendan —tanto a víctimas como a agresores— y abran el acceso a la justicia para las víctimas.

Lázaro Gaytán nos acerca a la experiencia pionera de las unidades de atención a la violencia intrafamiliar en la Policía del

municipio de Chihuahua, donde la inserción de la perspectiva de género en los servicios y la formación del personal policial y multidisciplinario es esencial para brindar un servicio humano y digno a las víctimas, para posicionar así la relevancia de la institución policial en temas inéditos dentro de sus funciones habituales.

Por su parte, la Comisionada Mercedes Ampié, jefa nacional de Comisarías de la Mujer y la Niñez de la Policía Nacional de Nicaragua, expone las bondades del modelo de atención integral especializada de violencia familiar aplicado en su país, del cual destaca la eficaz articulación de los esfuerzos institucionales con la participación de la comunidad en la prevención del fenómeno.

Las mujeres tienen una posición de franca desventaja y vulnerabilidad ante el sistema de justicia, que se agrava bajo el peso de las creencias y los mitos, subraya Corina Giacomello, quien propone una nueva lectura que supere la interpretación reduccionista sobre la realidad que las mujeres experimentan en el sistema penitenciario y en su proceso para acceder a la justicia.

En promedio, cada año se trafica a siete millones de personas; de ellas, entre 70% y 80% son mujeres, nos recuerda Arun Kumar Acharya, al plantear el caso de Monterrey como polo de atracción para muchas mujeres que, engañadas con el espejismo de obtener un buen empleo, viven la pesadilla de la prostitución forzada, hecho que configura la violación de todos sus derechos humanos.

Finalmente, Estela Baracaldo nos comparte la experiencia de educación permanente de servidores públicos en Bogotá que, en el marco del respeto a los derechos humanos, atienden los asuntos relativos al impulso de una cultura ciudadana, de

corresponsabilidad, la gestión de conflictos comunitarios, la participación ciudadana en la recuperación de espacios públicos en desuso y la inhibición de las violencias a nivel local.

La Comisión a mi cargo ofrece esta compilación de reflexiones y propuestas como un referente para la reformulación de políticas públicas capaces de considerar que la violencia y la inseguridad son experimentadas por hombres y por mujeres de manera diferenciada y, también, que adviertan la estrecha vinculación existente entre las múltiples violencias que se ejercen sobre las mujeres en ámbitos públicos y privados, y la violencia social expresada en entornos urbanos que presentan profundas desigualdades, segregación, hacinamiento e inseguridad ciudadana.

LO PÚBLICO, LO PRIVADO
Y LAS VIOLENCIAS
HACIA LAS MUJERES:
REPLANTEANDO EL CONCEPTO
DE SEGURIDAD CIUDADANA

Ana Falú y Liliana Rainero

En el artículo 1, la Convención de Belém do Pará define la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.

La distinción entre los ámbitos público y privado alude a una construcción sociohistórica, cultural y económica propia de los inicios del capitalismo, la cual impuso fuertes sentidos y significaciones que aún afectan nuestra vida cotidiana como mujeres.

El espacio privado fue instituido bajo la figura jurídica de la patria potestad encarnada en el *pater familias* (padre / marido), el que concentró el ejercicio de un poder corporizado. En el mejor de los casos, en este espacio de acción vedada al Estado, las mujeres adquirieron el carácter de objetos de protección, sujetas a principios de obediencia, fidelidad y cuidados. De no cumplirse “normalmente” el rol asignado, se activaba la posibilidad de castigo y la disciplina sobre el cuerpo de las mismas emergía como un hecho tolerado socialmente.

Significadas como objetos de derechos, vía la declaración de incapacidades —de hecho y de derecho— por parte de dispositivos jurídicos fundamentados en un cientificismo positivista, las mujeres quedaban invisibilizadas al interior del espacio privado. De esta manera, el ámbito público fue construido por y para los hombres.

Sólo luego de procesos de intensas luchas, las que se concretaron en el siglo xx, denominado el siglo de los derechos, las

mujeres lograron conquistar su carácter de sujetos de los mismos. Uno de los temas legitimados es el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencias.

Así, se empezó a sancionar un conjunto de normas internacionales a fin de orientar las acciones estatales que, además de la protección activa de derechos, contienen la obligación de impedir que éstos sean vulnerados.¹ Hacemos referencia aquí al *deber de diligencia* que tiene el Estado en torno a la cuestión de las violencias hacia las mujeres.²

De manera progresiva, el tema se ha ido incorporando en las agendas públicas, focalizando las diversas acciones impulsadas en este campo al espacio privado. De esta manera, se efectúa un gran avance en este campo para el Estado al comenzar a intervenir en el ámbito de las relaciones interpersonales, en actos considerados “privados”.

Sin embargo, esta mirada tiene limitaciones necesarias de subsanar. Por un lado, la dilución del concepto *violencia de género*, la que se ejerce sobre las mujeres por el solo hecho de serlo, reemplazado por *violencia intrafamiliar* o *doméstica*, que incluye otros sujetos (niños, adultos mayores). Asimismo, las violencias hacia las mujeres en el ámbito público no son visibilizadas o consideradas lo suficiente, por lo que son excluidas de las problemáticas que habitualmente refieren a la seguridad urbana.

¹ Referimos aquí al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención de Belém do Pará (1994). Esta última se considera el hito más importante en el reconocimiento de la violencia hacia las mujeres.

² Este concepto alude a las obligaciones de prevenir, proteger, castigar y reparar los daños ocasionados por la violencia contra las mujeres. Se trata de prevenir y ahondar en las causas estructurales (CEPAL, 2009: 9).

Este trabajo se propone reflexionar en torno al *continuum* de las violencias hacia las mujeres en los ámbitos público y privado (Falú, 2009), la construcción de ciudadanía de las mujeres y las políticas de seguridad ciudadana.

Esta contribución se organiza en cuatro momentos. En el primero, se plantea el *continuum* en las violencias hacia las mujeres y la omisión que de este aspecto se verifica, como tendencia dominante, en las distintas acciones estatales implementadas. Un segundo momento invita a un replanteamiento del concepto de seguridad ciudadana, al incorporar en el mismo la noción de ciudadanía de las mujeres. El tercero rescata y refiere a algunos de los resultados obtenidos en el Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos”, que contempla de forma innovativa la perspectiva conceptual desarrollada. Por último, y a modo de cierre, se ofrecen algunas reflexiones.

EL CONTINUUM EN LAS VIOLENCIAS

Partimos del supuesto de la existencia de un *continuum* en las violencias que se ejercen hacia las mujeres tanto en el ámbito privado como en el público, en el hogar, en las instituciones, en las calles, en los medios de transporte (Falú 2009). Desde esta perspectiva conceptual, hablamos de una misma violencia que adquiere diversas expresiones y se manifiesta en distintos espacios.

Así, al referirnos a un *continuum* aludimos a que tanto en sus manifestaciones públicas como privadas, la violencia hacia las mujeres tiene un mismo origen y persigue los mismos efectos. Como bien lo señala la Convención de Belém do Pará, no es sólo

violencia ejercida sobre los cuerpos sino ejercicio del poder de un sexo sobre otro. Su origen remite a estereotipos de dominación masculina aún vigentes en nuestras sociedades. En cuanto a sus efectos, en el marco de una cultura patriarcal refiere a la necesidad de perpetuar una construcción identitaria de las mujeres en su carácter de objetos de subordinación y dominación, que se expresan como formas de supuesta protección.

En un informe reciente, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2009) sostiene que, si bien la violencia de género ha sido abordada en un primer momento como un problema judicial, de forma progresiva está siendo entendida como un problema de políticas públicas que requiere el concurso de los tres poderes del Estado. Se reconoce que se han realizado avances en el ámbito judicial, al instalar por ejemplo centros de atención a las víctimas; también, aunque de manera parcial, comienzan a implementarse programas de capacitación a nivel policial para acoger a las víctimas que denuncian ante esas dependencias y a desarrollarse servicios de atención a mujeres víctimas de maltrato en las instituciones de salud. Por último, el informe destaca que de forma aún incipiente se empieza a inscribir la violencia contra las mujeres en las políticas de seguridad.

El Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) es el que más comprometidamente ha difundido y denunciado la violencia hacia las mujeres; desde 2003 ha vinculado de manera innovadora el tema de la violencia hacia las mujeres en el ámbito público a las políticas de seguridad ciudadana.

Lo expuesto da cuenta del comienzo de un proceso de reconocimiento referido a cómo las violencias y discrimina-

ciones hacia las mujeres limitan sus libertades, sus derechos ciudadanos, su vida en los espacios públicos en el marco de un *continuum* que tiene lugar tanto en el mundo privado como en público (Falú, 2009).

En ambos espacios es donde la violencia se ejerce sobre los cuerpos de las mujeres, cuerpos como botín de guerra en el caso de los actores armados o cuerpos como objetos de apropiación. Esta violencia sobre las mujeres, que en algunos casos llega a la muerte y que ya acuñó un término para denominarla: “feminicidio”, transforma esos cuerpos avasallados en cuerpos dotados de valor social y político. Hablar de las violencias y discriminaciones hacia las mujeres nos “permite develar y comprender otras discriminaciones, como las vinculadas a opción sexual, origen étnico, edad, condición social o lugar de residencia, que signan la vida de las personas en las ciudades” (Falú, 2009: 16).

Por décadas, las acciones destinadas a erradicar las violencias ejercidas hacia las mujeres se focalizaron casi exclusivamente en el mundo privado, lo que significó nombrar lo silenciado y dotar de visibilidad a la violencia existente en dicho espacio. Esto es, develar que tras los discursos paternalistas asociados al afecto y a la protección se ocultaban fuertes dispositivos de disciplinamiento y sometimiento a las mujeres y sus cuerpos. Estos discursos se encuentran vigentes aún hoy y explican la amplia tolerancia que en muchos casos vemos en torno a las violencias hacia las mujeres.

Se ha avanzado de forma sostenida en el campo de los derechos, en particular a partir de la Declaración de los Derechos Humanos (1948), se ganaron derechos civiles, sociales y económicos, los que las mujeres lograron instalar en el centro de la agenda de fines del siglo xx y que en la actualidad, junto a otros

temas críticos de la humanidad, constituyen el gran desafío del siglo XXI. Sin embargo, e incluso con el crecimiento de las voces del movimiento de las mujeres, en sus distintas expresiones, el ámbito público sigue siendo prioritariamente masculino. Así, las mujeres han tenido históricamente vedado este espacio y la “irrupción” en él ha sido producto de sus luchas.

La persistencia y legitimación social de estereotipos de violencia masculina en el ámbito público funciona como elemento obturador, por lo que persisten limitaciones para la apropiación y el ingreso de las mujeres al mismo. Esto es, el temor de las mujeres a transitar, usar y disfrutar con libertad la ciudad se traduce en una suerte de “extrañamiento” respecto a lo público, mientras que el espacio privado, aunque las estadísticas muestren lo contrario, continúa siendo percibido como seguro.

A ello se suma el hecho de que en las grandes ciudades de la región existe una percepción generalizada sobre la violencia centrada en los delitos contra la propiedad y la violencia concomitante a ellos.³ Relacionado a ello, la difusión pública de estadísticas hace centro en estos delitos al no contemplar las distintas violencias hacia las mujeres. Por su parte, la escasa denuncia que efectúan las mujeres no permite estimar la magnitud real de la violencia hacia ellas (Rainero, Rodigou y Pérez, 2006: 17).

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, así como por la indiferencia y a la sanción negativa de la sociedad (Rainero, Rodigou y Pérez, 2006), lo que es terreno propicio para los altos grados de impunidad que estos

³ Esto, con excepción de las situaciones de conflicto armado y criminalidad relacionadas con el tráfico de estupefacientes.

casos y en general las violencias hacia las mujeres encuentran en la justicia.⁴

El panorama expuesto se completa si se tienen en cuenta los déficit que presentan los sistemas de información al momento de recolectar datos que contemplen un abordaje de género. Si bien con diferente grado y alcance, estos déficit son comunes en el conjunto de los Estados de la región.

El feminicidio como caso testigo

Considerada una herramienta conceptual con el fin de visibilizar un fenómeno que afecta desproporcionadamente a las mujeres, entendemos que la figura de feminicidio o femicidio⁵ condensa en su interior la serie de elementos que hemos mencionado, lo que posibilita graficar con claridad este *continuum* en las violencias hacia las mujeres.⁶

⁴ Queremos resaltar aquí dos de los múltiples factores de incidencia en estos altos grados de impunidad en la justicia: por un lado, encontramos una serie de aspectos estructurales que obstaculizan el acceso de las mujeres a la misma, los que remiten centralmente a una falta de recursos económicos de las mujeres víctimas para sostener los procesos y, por otro, el referido a la modalidad bajo la cual se interpretan y aplican muchas de las veces las normas jurídicas vigentes, que remite a mitos androcéntricos que impregnan las prácticas en nuestras sociedades. Así, desde una perspectiva de género, tendría que reconceptualizarse lo que se entiende por independencia de los jueces y las juezas, entendiendo que las interferencias no se dan sólo por parte de los intereses políticos o económicos sino también por las presiones relacionadas con la construcción social del género (Facio Montejó, Jiménez Sandoval y Villanueva Monge, 2005).

⁵ Los términos femicidio y feminicidio remiten a un arduo debate en el movimiento de mujeres y feminista acerca de la manera de llamar a los asesinatos contra las mujeres en razón de su sexo. Autores se basan en la terminología usada por Jill Radford y Diana Russell, autoras del libro *Femicide: the politics of woman killing* (1992). Por su parte, Marcela Lagarde, teórica, antropóloga y diputada mexicana, establece que la categoría feminicidio es parte del bagaje teórico feminista introducido por estas autoras estadounidenses bajo la denominación *femicide*, la que traducida a nuestro idioma es femicidio, término homólogo a homicidio. En este sentido, el uso del término sólo significaría asesinato de mujeres. Para marcar una diferencia, Lagarde eligió la voz feminicidio para hablar de genocidio contra las mujeres, lo que lo convierte en un concepto de significación política (Paola Drogic, tomado de <http://www.mujeresdejuarez.org>).

⁶ Esta denominación, proveniente del campo de las ciencias sociales, no del derecho, pretende dar cuenta del asesinato selectivo por razones de género.

En este trabajo elegimos utilizar el concepto de feminicidio acuñado por Marcela Lagarde: “Crímenes misóginos basados en una enorme tolerancia social a la violencia de género y en la que el Estado forma parte activa y contribuye a la impunidad” (2010). La autora se focaliza en el hecho de que la tolerancia social a la violencia hacia las mujeres, en connivencia con la impunidad social y la impunidad estatal, es lo que posibilita que se reproduzcan estos crímenes. Si bien el término es acuñado inicialmente con el objetivo de aprehender la situación de muertes y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez, México,⁷ pronto se visualizaría que éste no es un fenómeno exclusivo y propio de esa localidad.

Según la relación que se mantiene con el victimario, los feminicidios pueden clasificarse en íntimos, no íntimos y sociales. Los primeros implican que la víctima asesinada ha mantenido algún tipo de relación íntima o familiar; los segundos son aquellos donde los hombres que cometen los asesinatos no han tenido relación alguna anterior con la víctima, y los terceros son asesinatos encubiertos, que remiten a actitudes o instituciones sociales misóginas (INDESO—MUJER, 2010).

Más allá de que se manifiesten en lo público o en lo privado, estos asesinatos tienen como fuente común actualizar la

⁷ En un informe efectuado en 2003, Amnistía Internacional expresó que, según las autoridades, desde 1993 en el estado de Chihuahua más de 370 mujeres habían sido asesinadas, de las cuales alrededor de 137 habían sido objeto de violencia sexual; sin embargo, de acuerdo con las organizaciones no gubernamentales mexicanas, la cantidad ascendía a más de 400. A estas cifras habría que añadir otras 70 mujeres más que para entonces permanecían desaparecidas. En general, se trataba de mujeres jóvenes y de origen humilde, quienes eran raptadas, mantenidas en cautiverio y sujetas a la violencia sexual más feroz antes de ser asesinadas y dejadas en lotes abandonados junto con los escombros. En algunos casos, sus restos eran hallados por transeúntes al cabo de unos días o años después. En otras ocasiones, las mujeres nunca han sido encontradas y sus familiares tienen que vivir con la angustia permanente de desconocer su destino o paradero. Se cree que las jóvenes eran seleccionadas por sus victimarios por ser mujeres sin ningún poder en la sociedad. Por lo general se trata de trabajadoras de las industrias maquiladoras de compañías multinacionales que dominan la economía de Ciudad Juárez, camareras, empleadas en la economía informal o estudiantes. Muchas de ellas viven en circunstancias precarias, a veces con hijas e hijos que mantener (en “Diez años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua”, de disponible en: <http://www.amnestyusa.org>).

dominación masculina mediante la eliminación de los cuerpos de las mujeres. Como efecto inmediato persiguen perpetuar esta dominación a través de la puesta en marcha de mecanismos de terror, bajo un Estado que participa activamente o, en su caso, propicia la impunidad.

Teniendo en cuenta las deficiencias en los sistemas oficiales de registro de las violencias hacia las mujeres, diversas organizaciones de mujeres sensibilizadas con la temática son las encargadas de producir información que ayude a contar con alguna serie de datos cuantitativos. Tal es el caso de los feminicidios en Argentina.

Según el estudio efectuado por el Instituto de Estudios Jurídicos Sociales de la Mujer (INDESO-MUJER, 2010), destacan los siguientes datos: en 2009 en Argentina se produjo un total de 262 feminicidios, esto es, un feminicidio cada 33 horas. De ellos, 195 (75%) fueron íntimos; 26 no íntimos (10%), 17 sociales (6%) y de 24 (9%) no se registran datos; para enero, febrero y marzo de 2010, se llevaban contabilizados 71 casos de mujeres asesinadas, de las cuales 14% corresponde a la Provincia de Córdoba. Este último no es un dato menor.

El feminicidio como forma extrema de violencia hacia las mujeres, permite visualizar cómo los fuertes dispositivos de disciplinamiento y sometimiento a las mujeres y sus cuerpos, propios de sociedades construidas bajo patrones de dominación masculinas, siguen presentes e involucran indistintamente los espacios privados y los públicos.

Si bien las mujeres han logrado atenuar la rígida división de roles que asigna a los varones el mundo público y a las mujeres el privado a través de su acción en las últimas décadas, puede sostenerse que aún hoy el mundo público en su doble acepción de espacio social y físico continúa planteando fuertes restricciones a las

mismas. En el territorio de la ciudad es donde la violencia hacia las mujeres se expresa, lo que afecta sus vidas cotidianas y limita sus proyectos personales y derechos ciudadanos (Rainero, 2006).

No obstante, las violencias en el espacio público siguen siendo omitidas por las políticas de seguridad ciudadana y los enfoques con los que se aborda esta última, se basan en indicadores que reducen la violencia a tipologías delictivas que por lo general excluyen a la violencia de género, lo que distorsiona la realidad y el mismo concepto de seguridad ciudadana. Esta omisión tiene un fuerte impacto en la construcción identitaria de mujeres con base en la ciudadanía y los derechos.

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE PROPUESTAS QUE GARANTICEN A LAS MUJERES SEGURIDAD EN EL ÁMBITO PÚBLICO

Desde un ámbito público construido por y para los varones, hasta hace muy poco se interrogaba de manera crítica por qué incluir a las mujeres —sus demandas o necesidades— en los temas urbanos, si bien lentamente hay avances en consensos sobre la necesaria inclusión de la perspectiva de género en la planificación urbana, tanto de los gobiernos como de la sociedad civil.

Esto puede considerarse el importante inicio de un proceso tendiente a visibilizar las distinciones presentes en las construcciones sociales y culturales del ser varón y ser mujer, a partir de las cuales se definen conductas y valoraciones marcadas por la diferencia de sexos, lo que se traduce también en diferencias en el uso y disfrute de la ciudad. Esto es, abordar lo público como producto de una construcción social, donde se manifiestan y

potencian relaciones de distinto orden, así como las de subordinación, entre las que se encuentra la de género. Como bien expresa Virginia Vargas, “los espacios públicos no sólo contienen y expresan relaciones de dominación entre los géneros, sino múltiples dimensiones sociales, económicas, culturales y políticas’ en permanente tensión y conflicto” (citada en Falú, 2009: 24).

Un aspecto importante en la incorporación de las mujeres como ciudadanas es el de sentirse seguras en lo público. Lejos de ser un sujeto singular abstracto, la violencia remite a una cuestión compleja, de múltiples dimensiones y entradas analíticas. Cuando se ejerce tras los muros del mundo privado, la violencia casi siempre está dirigida hacia las mujeres y cuando se expresa en el espacio público sigue siendo masculina. Sin embargo, si bien la violencia en las calles afecta primordialmente a los hombres, la percepción del temor ante las violencias es mayor en las mujeres (Falú, 2009: 15).

En este sentido, podemos afirmar que hombres y mujeres viven la violencia de manera diferente. Según varios estudios desarrollados por instituciones de la Red Mujer y Hábitat América Latina, las mujeres experimentan desde hostigamiento verbal, hasta acoso sexual y violación en plazas, parques, calles y transportes públicos.⁸ Por esta razón, expresan sentir mayor temor que los hombres para transitar la ciudad. Hablamos de un miedo que limita su derecho a disfrutar del espacio público y obstaculiza su participación, y que tiene soporte básicamente en sus cuerpos visualizados como objetos de dominación.

Esta situación se ve potenciada por el hecho de que la tendencia social es culpabilizar a las mujeres por las agresiones de las que son víctimas en la calle. En consecuencia, la interna-

⁸ La Red Mujer y Hábitat de América Latina está conformada por instituciones de países de la región comprometidas con los derechos de las mujeres en la ciudad [DE disponible en <http://www.redmujer.org.ar>].

lización cultural del espacio público o urbano como masculino, y por ello vedado para las mujeres, contribuye a que se sientan responsables cuando son víctimas de algún delito en la vía pública, por circular en horarios o con vestimenta considerados socialmente inapropiados.

Marta Román Rivas (2009) plantea que en Occidente el miedo coarta el acceso libre de mujeres y niñas al espacio público, lo cual puede ser visualizado desde la misma infancia. Diferentes estudios marcan cómo el ser niño o niña posibilita un ingreso a las calles diferencial. La mayor permisividad a los hijos varones corresponde a una distinta percepción del peligro por parte de los adultos y de la sociedad en su conjunto, siendo el miedo a la agresión sexual hacia las niñas uno de los principales factores que limitan su libertad. Esto, a pesar de que los niños asumen grandes riesgos en sus juegos y también pueden ser agredidos sexualmente.

Román Rivas sostiene que si bien la prohibición de ingreso a lo público no es expresa, asumiría la forma de una renuncia personal al ocultar su carácter colectivo y con ello la capacidad de intervenir en esa esfera. El miedo se incorpora mediante el proceso de socialización —“Ten cuidado, no te fíes de desconocidos”— y tiene su origen en un discurso ancestral, que considera que la asociación mujer / calle hace referencia a aquellas que están fuera de lugar o fuera del momento que les corresponde, esto es, “¿pasamos miedo porque asumimos que estamos en un lugar que no nos corresponde?” (Román Rivas, 2009: 138).⁹

⁹ En un proyecto realizado en Ondarroa (País Vasco) sobre seguridad, de todos los colectivos de mujeres que participaron, las trabajadoras de las lonjas de pescado que utilizaban la ciudad de madrugada expresaron no sentir miedo, frente a la mayoría de mujeres que sí lo manifestaron en referencia a las ocasiones en que transitaban a esas mismas horas y por esos mismos lugares (Alonso, 2008). La autora aquí se interroga sobre el hecho de que, si al ser ésta una actividad reconocida socialmente, legítima su presencia en las calles y por ende contribuye a inhibirlas del miedo.

En este marco, las mujeres desarrollan estrategias individuales o colectivas que les permiten superar los obstáculos para usar las ciudades y participar de la vida social, laboral o política. En otros casos, simplemente se produce un proceso de retraimiento del espacio público, el cual se vive como amenazante, llegando incluso hasta el abandono del mismo, con el consiguiente empobrecimiento personal y social.

Estos miedos, que refieren a las construcciones históricas y culturales del “ser mujer”, contribuyen a debilitar la autoestima femenina y ahondan los sentimientos de inseguridad, a la vez que operan en una suerte de fortalecimiento de las dependencias y debilitamiento de las ciudadanías, al retransmitirse en el entorno familiar, barrial, social. De esta forma, casi sin que se lo perciba, contribuyen a un proceso circular y de retrocesos, de producción y reproducción de viejas y nuevas subjetividades femeninas en las cuales se expresa el temor y las mujeres se vinculan a él.

Otro de los temas a tener en cuenta es que el espacio público, las calles, las plazas, los lugares de recreación, en particular en determinadas horas, pierden la vitalidad urbana potenciadora de las interrelaciones, de la socialización, del tejido social y del ejercicio de ciudadanía. Estas transformaciones y el abandono de los espacios públicos de las ciudades afectan sobre todo a las mujeres, que viven el temor independientemente de su condición social o su situación residencial, porque en ellas el miedo *precede* o acompaña a las violencias. Aun así, las mujeres salen a trabajar, incluso recorriendo territorios que se tornan trampas reales para su integridad, o percibidas como tales.

Las canadienses aportaron elaboraciones sobre las consecuencias de las (in)seguridades de las mujeres, al señalar las limitaciones que les imponen en el uso y disfrute de

las ciudades, entre las que destacan:

- 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.
- Falta de confianza en sí mismas, falta de autonomía.
- Percepción de un mundo exterior amenazado y peligroso (desconfianza).
- Aislamiento (particularmente de las mujeres de mayor edad).
- Obstáculo a la realización de todo potencial como persona y como miembro de la colectividad (supervivencia en vez de pleno desarrollo) (Falú, 2009: 30).

Es interesante recuperar lo que señala María Naredo respecto de un estudio realizado en Londres sobre mujeres y movilidad urbana, donde se concluye que 63% de las encuestadas no salía nunca sola de noche, una clara expresión de una actitud defensiva en consonancia con las estrategias que desarrollan las mujeres que constituyen limitantes que afectan sus autonomías, que pueden llegar a ser tan victimizadores como el delito mismo (citada en Falú, 2009: 30). En estudios en ciudades de América Latina, se verifica que las mujeres cambian sus rutinas por temor en mayor medida que los varones (Rainero y Rodigou, 2003).

De esta manera, la construcción identitaria de las mujeres basada en ciudadanía, parecería tener aún como tema pendiente sortear una doble barrera de violencias, constituidas con base en una misma violencia que se manifiesta en lo público y en lo privado bajo formas patriarcales que siguen intentando sujetarlas a significaciones de *objetos de derecho* y *no como sujetos de*

derechos. En este sentido, la propuesta es incluir los derechos de las mujeres en las llamadas políticas de seguridad ciudadana, así como incorporar la perspectiva de género en la planificación de las ciudades. A ello se agrega su intención de colocar en debate el tema de la seguridad / inseguridad, temores y vivencias desde una óptica más amplia y hacerlo en el marco de los derechos humanos de las personas, en la prevención más que en la punición y en específico en la promoción del derecho de las mujeres a vivir y disfrutar las ciudades y al ejercicio de su ciudadanía plena.

Si bien se reconocen avances, no es menos cierto que éstos son aún insuficientes. Son necesarios cambios culturales profundos en las relaciones de género y en la concienciación social sobre estos cambios y la responsabilidad del Estado y los gobiernos para promoverlos y posibilitarlos.

PROGRAMA REGIONAL “CIUDADES SIN VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES, CIUDADES SEGURAS PARA TODAS Y TODOS”

Desde 2006, el Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos”,¹⁰ se desarrolla en tres ciudades latinoamericanas: Bogotá, Colombia; Santiago, Chile, y Rosario, Argentina. En 2008, se incorporan acciones en Recife, Brasil; San Salvador, El Salvador, así como en Guatemala

¹⁰ Ejecutado por UNIFEM, con apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) e implementado por instituciones integrantes de la Red Mujer y Hábitat de América Latina. Esta iniciativa se desarrolla desde 2006 en países del Cono Sur y la región andina y desde 2008, con apoyos de la AECID y la organización Zonta, en Centroamérica. Tiene como antecedente un Proyecto del Fondo Fiduciario de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para Eliminar la Violencia contra la Mujer.

y Perú. Para 2009, UNIFEM ampliaría la experiencia del programa regional para transformarlo en un programa global.

Este programa innovador parte de reconocer el fenómeno de la violencia urbana y en específico la violencia hacia las mujeres y sus consecuencias en la vida cotidiana de las mujeres, abordando la violencia objetiva así como la percepción de temor que limita sus oportunidades y su derecho a la ciudad. En este marco, propone una serie de acciones tendientes a sensibilizar a la sociedad y a los decisores políticos, implementar políticas públicas enfocadas a la erradicación de las distintas violencias que se ejercen hacia las mujeres, y específicamente integrar dichas violencias como inherentes a las políticas de seguridad ciudadana.

A partir de las distintas experiencias territoriales donde el programa ha sido implementado, se producen procesos de reflexión teórica sobre cómo las mujeres viven y perciben la inseguridad y sobre las causas explicativas de la misma. Con base en esta producción de conocimientos, se construyen herramientas de trabajo, las que posibilitan procesos de formación y transferencia a funcionarios y funcionarias, así como a organizaciones de mujeres, para fortalecer su diálogo propositivo con el gobierno local: campañas de sensibilización en la calle, en el transporte público, en los medios de comunicación como principales formadores de opinión, y acciones de recuperación del espacio público donde las mujeres tienen un rol protagónico.

Su proceso de desarrollo permite avanzar algunas conclusiones para aportar a la reflexión y el debate. En el ámbito del Estado, es posible pensar acciones alternativas e innovadoras para promover ciudades más seguras para las mujeres, a partir de un compromiso político con la equidad de género. Este compromiso se expresa en la existencia de áreas específicas

de promoción de los derechos de las mujeres que lideren procesos y de alguna manera promuevan la transversalización en otras áreas de gobierno (Rainero, 2009).

Otra de las conclusiones es la importancia del involucramiento de distintos actores tanto del ámbito gubernamental como de la sociedad civil, a fin de dar respuestas innovativas a la violencia de género.

A nivel gubernamental, la participación de áreas no comprometidas tradicionalmente con la promoción de una ciudad más segura y sobre todo para las mujeres, tales como la planificación territorial, las condiciones físicas y ambientales de los barrios y espacios públicos, pueden favorecer la convivencia entre sus habitantes, con la promoción del uso y disfrute de la ciudad por parte de varones y mujeres de diferentes edades y orígenes, así como impulsar transformaciones en las prácticas de actores, como la policía comunitaria en la ciudad de Rosario, Argentina, o la policía nacional en Colombia, como agentes de prevención de la violencia de género.

Una línea de trabajo importante en esta cuestión es la establecida en torno a los medios de comunicación, interrogando los estereotipos en el tratamiento de las noticias sobre las violencias hacia las mujeres y aportando a develar las causas estructurales que subyacen en su origen. También, el trabajo con jóvenes para cuestionar las masculinidades violentas y promover cambios culturales en las relaciones entre los géneros.

Paralelamente, el proceso de empoderamiento de las mujeres a partir del trabajo conjunto con otras mujeres y organizaciones, tendiente al reconocimiento de las violencias específicas que experimentan en la ciudad y las causas explicativas basadas en su falta de reconocimiento como sujetos de derechos, es un dato de la realidad

que se traduce en acciones propositivas nacidas de las mujeres para cambiar las condiciones del barrio en que viven. Podemos afirmar, así, que las intervenciones de las mujeres en los espacios públicos de las respectivas ciudades en que tiene lugar el Programa Regional, evidencian que la acción colectiva constituye una dimensión activa que puede transformar los vínculos entre los individuos a partir del conocimiento y reconocimiento de las mujeres entre sí y con otros actores, y llevar a nuevos pactos de interacción social.

A MODO DE CIERRE

Desde los gobiernos locales, es necesario y posible asumir la responsabilidad de implementar políticas públicas integrales que contemplen la atención, prevención y punición de la violencia de género, y en especial la promoción de derechos de las mujeres. Si bien estos fenómenos son comunes a toda la sociedad, los espacios urbanos y barriales sometidos a nuevas tensiones no son iguales para hombres y mujeres (Falú, 2002).

Desde el Estado, es necesario garantizar procedimientos de participación ciudadana, sobre todo por parte de las mujeres y sus organizaciones, a fin de incorporar sus voces como ciudadanas y sus agendas en relación con la erradicación y prevención de la violencia de género. Y, de esta manera, promover convenios de cooperación entre Estado y sociedad civil para incorporar los aprendizajes y propuestas de esta última y en particular de las organizaciones de mujeres para potenciar y hacer más eficientes las acciones gubernamentales.

Asimismo, establecer mecanismos destinados a garantizar la información oficial y sistematizada sobre los datos de violencia de género, que ayuden a conocer dónde ocurre la violencia, quiénes

y cuándo la ejercen, las características de las víctimas y victimarios. Esto es, motorizar acciones a través de políticas públicas concretas, definiendo indicadores para monitorear avances y resultados de las acciones implementadas. Interesa abrir el debate y construir indicadores que den cuenta de las diferencias sociales y culturales en la dimensión del espacio, su uso y disfrute, sus restricciones, según sean usados por hombres o mujeres (Falú, 2002).

Por último, el compromiso cierto de un gobierno local o provincial, con las convenciones internacionales de derecho para erradicar la violencia de género y garantizar los derechos de las mujeres, debe traducirse en indicadores de rendición de cuentas que transparenten el presupuesto asignado a políticas, programas y acciones específicas para la atención y prevención de la violencia y para la promoción de ciudades donde la seguridad de las mujeres sea un derecho garantizado. Además, propiciar la participación orgánica de las organizaciones sociales, que son las que han asumido la denuncia y el monitoreo y han demostrado un compromiso consecuente, así como capacidad propositiva para asegurar el derecho de las mujeres a una vida sin violencias y el derecho a vivir, disfrutar y usar las ciudades y sus barrios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso, Ane (2008). "La ciudad prohibida". En "Reflexiones y propuestas sobre la ciudad y el paisaje: una cuestión de género". Curso de Verano de la Universidad de A Coruña, La Coruña, julio.
- Amnistía Internacional (2003). *Muertes intolerables, México. Diez años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua*. Nueva York: Amnistía Internacional [DE disponible en:

<http://www.amnestyusa.org/document.php?id=3981cc5ac1f65e42c1256d7500458e24&lang=s>].

- Braig, Marianne (2001). "Repensando los procesos de violencia en América Latina. La violencia sexualizada como violación de los derechos humanos". En Bodemer, Klaus; Sabine Kurtenbach y Klaus Meschkat (eds.). *Violencia y regulación de conflictos en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2009). "¡Ni una más! Del dicho al hecho: ¿Cuánto falta por recorrer? 'Unete para poner fin a la violencia contra las mujeres'". Santiago: CEPAL: octubre.
- Falú, Ana (ed.) (2002). *Ciudades para varones y mujeres. Herramientas para la acción*. Córdoba: CISCESA / Red Mujer y Hábitat de América Latina / Ediciones SUR.
- (2009). "Violencias y discriminaciones en las ciudades". En Falú, Ana (ed.). *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos*. Santiago: UNIFEM / Red Mujer y Hábitat de América Latina / Ediciones SUR.
- Falú, Ana y Liliana Rainero (1994). *Hábitat urbano: una visión de género*. Córdoba: CISCESA / Red Mujer y Hábitat de América Latina.
- Fraser, Nancy (1997). *Iustitia interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre / Universidad de los Andes.
- Galtung, Johan (1981). "The specific contribution of peace research to the study of violence: typologies". En Domenach, Jean-Marie et al. *Violence and its causes*. París: UNESCO.
- Instituto de Estudios Jurídico Sociales de la Mujer, INDESOMUJER (2010). "Informe sobre feminicidios en Argentina". Santa Fe: INDESOMUJER [DE disponible en: <http://www.indesomujer.org.ar>].
- Facio Montejo, Alda; Rodrigo Jiménez Sandoval y Zarela Villanueva Monge (2005). *Justicia para las mujeres: un compromiso impostergable de los procesos de modernización del Estado*. San José: Fundación Justicia y Género.
- Lagarde, Marcela (2010). "Los feminicidios son la punta del iceberg de todas las formas de violencia cotidiana contra las mujeres", en *Género*

- con clase* [en línea]. 15 de mayo [DE disponible en: <http://generoconclase.blogspot.com>].
- Martin, Kimberly; Lynne M. Vieraitis y Sarah Britto (2006). "Gender equality and women's absolute status. A test of the feminist models of rape". En *Violence Against Women*. Vol. 12, núm. 4. Thousand Oaks: Sage.
- Moro, Bruno (2008). "La seguridad humana: Una apuesta ética y política". En *La seguridad: un desafío permanente para Bogotá*. Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá, núm. 5. Bogotá: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2006). *El futuro de la movilidad en Bogotá. Reflexiones a propósito del Plan Maestro de Movilidad*. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá, núm. 1. Bogotá: El Malpensante.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-HABITAT (2008). *State of the World's Cities 2008 / 2009. Harmonious cities*. Londres: Earthscan.
- Rainero, Liliana (2006). "Presentación". En Rainero, Liliana; Maité Rodigou y Soledad Pérez. *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*. Córdoba: CISCESA / Red Mujer y Hábitat de América Latina / UNIFEM / AECID.
- (2009). "Ciudad, espacio público e inseguridad. Aportes para el debate desde una perspectiva feminista". En Falú, Ana (ed.). *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos*. Santiago: UNIFEM / Red Mujer y Hábitat de América Latina / Ediciones SUR.
- Rainero, Liliana y Maite Rodigou (2003). "Indicadores Urbanos de Género. Instrumentos para la gobernabilidad urbana". Córdoba: CISCESA / Red Mujer y Hábitat de América Latina.
- (2004). "El espacio público de las ciudades. Procesos de construcción de indicadores urbanos de género". En Dalmasso, M. Teresa y Adriana Boria (eds.). *Discurso social y construcción de identidades: mujer y género*. Córdoba: CEA / Universidad Nacional de Córdoba.
- Rainero, Liliana; Maite Rodigou y Soledad Pérez (2006). *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*. Córdoba: CISCESA / Red Mujer y Hábitat UNIFEM / AECID.

- Rodigou, Maite (coord.) (2003). "Grupos focales realizados en la ciudad de Rosario, Argentina". Córdoba: CÍSCA / Red Mujer y Hábitat de América Latina / Proyecto Trust Fund.
- Román Rivas, Marta (2009). "Recuperar la confianza, recuperar la ciudad". En Falú, Ana (ed.). *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos*. Santiago: UNIFEM / Red Mujer y Hábitat de América Latina / Ediciones SUR.
- Segato, Rita Laura (2003). *Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Torres Falcón, Marta (2004). "Violencia social y violencia de género". Ponencia del Foro Las Dignas. El Salvador: PNUD [DE disponible en: http://www.americalatinagenera.org/tematica/cvd-publicacion_detalle.php?IDPublicacion=2].
- Vargas, Virginia (2009). "La violencia de género: pistas para su análisis". En Falú, Ana (ed.). *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos*. Santiago: UNIFEM / Red Mujer y Hábitat de América Latina / Ediciones SUR.
- Valle, Teresa del (2006). "Seguridad y convivencia: hacia nuevas formas de transitar y de habitar". En *Urbanismo y género. Una visión necesaria para todos*. Barcelona: Diputación de Barcelona.

LA EDIFICACIÓN DE CIUDADES
PARA CIUDADANAS:
HALLAZGOS Y DERROTEROS
PARA ENFRENTAR
LA VIOLENCIA CONTRA
LAS MUJERES

Olenka Ochoa Berreteaga

Ciudades Seguras es un enfoque y una metodología que nos remite a repensar el espacio urbano, la construcción física y simbólica de la ciudad desde un perspectiva de inclusión, derechos humanos y seguridad personal, en especial para aquel sector o grupos que enfrentan mayores riesgos de violencia. Ciudades Seguras para las mujeres y las niñas es la iniciativa que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus agencias —el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)— vienen promoviendo alrededor del mundo para sistematizar las experiencias alrededor de la seguridad de la población femenina en el entorno de la urbe.

Este texto no trata de ser un inventario de experiencias y más bien intenta rescatar las lecciones aprendidas desde la travesía seguida en la región por la sociedad civil y el Estado. Ahí encontramos esfuerzos promovidos desde el gobierno nacional y desde el municipal, pues ambos confluyen en el escenario de la ciudad.

A partir de las lecciones, pretendemos esbozar algunas cartas de navegación sobre posibles rutas a seguir, siempre teniendo en cuenta la diversidad de contextos y dinámicas sociales. Siempre con la idea de provocar la reflexión y el debate colectivo.

LA MUERTE RODABA EN PATINETA¹

Así se titula la nota de un diario local que da cuenta del asesinato, el 21 de septiembre de 2009, de una madre de 50 años

¹ Título de la nota de Luis García, publicada en *El Comercio*, el 27 de septiembre de 2009, pág. A-19.

de edad y su hija de 18, a manos de la ex pareja de la joven, un muchacho de 19, quien en complicidad con tres menores, atacaron con puñal y martillo a las dos mujeres en su domicilio. Luego embalaron los cuerpos en una caja de cartón y, al no conseguir un taxi para trasladarla, usaron el *skateboard* de uno de los chicos. Estaban paseando el macabro paquete a plena luz del día en una céntrica calle cuando un agente municipal los interceptó.

Ésta es la reseña de la referida nota, un caso más de la epidemia feminicida que viene asolando al Perú, con una frecuencia de nueve casos al mes, y 81 muertes violentas de mujeres en el conteo de enero a julio de 2009.

Este caso, por lo demás, es de suma utilidad para graficar el fenómeno feminicida y para detenerme en algunos datos en particular. Uno es el contexto barrial donde se produce: San Juan de Lurigancho, el barrio más grande de Lima, pues tiene cerca de un millón de habitantes y la pobreza golpea a buena parte de esta población, en especial a los adolescentes y jóvenes. San Juan de Lurigancho fue receptor de los desplazados de las zonas de emergencia y fue un distrito convulsionado por el terrorismo. Ahora es una comunidad postconflicto, donde existe un alto nivel de pandillaje, violencia familiar, violencia en la escuela, abuso infantil y feminicidio. En palabras de Mónica McWilliams (citada en Monárrez Fragoso, 2002: 228) podríamos decir que San Juan de Lurigancho es una *sociedad en estrés*.

El otro dato es que pese a los gritos y pedidos de auxilio de las víctimas (el ataque fue de día y en una zona densamente poblada), los vecinos al parecer las escucharon, pero no hicieron nada. Esos mismos vecinos que aparecerían ante la prensa, indignados y llorosos, clamando justicia, el día de los

hechos no actuaron. Según ellos, pensaron que era una de las tantas riñas domésticas que se producían en esa casa. Se dice además que al menos uno de los muchachos lucía rastros de sangre en la ropa al salir a la calle y eso no alertó a la vecindad.

Otro dato significativo del crimen es la juventud de los agresores. Sólo uno con mayoría de edad² y los demás adolescentes. Todos ellos premunidos con armas blancas y decididos a todo a cambio, se rumora, de 5,000 soles (1,700 dólares aproximadamente)³ y una pistola. El joven que lideró la barbarie era humilde, pues tenía trabajos eventuales, y de apariencia inofensiva. No se resignaba a que la relación con su pareja se hubiera terminado, pero la visitaba de cuando en cuando para dejar la pensión del bebé de ambos. Fueron frecuentes las discusiones, también con la suegra, que lo señalaba como pandillero y drogadicto.

Es oportuno rescatar el *modus operandi*: a pleno día, en la casa de las víctimas. No hubo resistencia, pero tampoco una conducta previsor, habida cuenta de las sospechas de la suegra. Ellas abrieron la puerta y ellos las atacaron a mansalva, primero a martillazos, luego las remataron a puñaladas. Procedieron a ponerlas en una caja de televisión y se dispusieron a llevarlas hasta el río y dejarlas ahí.

Finalmente, resalta el dato que fue una oportuna intervención de un sereno (fuerza de seguridad municipal) la que pudo destacar el crimen.

² En el Perú la mayoría de edad se adquiere al cumplirse los 18 años.

³ Cifra de la que dudamos, pues el agresor principal es un joven pobre.

LOS PUNTOS CRÍTICOS DE LA SEGURIDAD DE LAS MUJERES EN LA CIUDAD

La nueva epidemia de asesinatos de mujeres a manos de sus parejas o ex parejas nos habla de ciertos rasgos recurrentes y algunas nuevas modalidades.⁴ Explota el escándalo mediático, pero pronto se comienza a estereotipar a las víctimas y a los hechos sangrientos. La indignación popular es inmediata, pero fugaz. La opinión pública se distancia antes, durante y después de la tragedia, se rasgan las vestiduras sólo para la foto. En general, la sanción social es pasajera, no opera el “ostracismo social” que se aplica a otros homicidas.

Por otro lado, los profesionales consultados dan recetas decimonónicas. Los agresores son tildados de enfermos mentales, lo que más bien nubla la realidad de hombres de vida normal, pero sobrepasada por una pulsión tanática, en específico contra su pareja sentimental.

Asimismo, cada vez es más frecuente que las víctimas no tengan el perfil tradicional de extrema indefensión o vulnerabilidad. Más bien han roto con la relación insana, están aprendiendo a ser autónomas y en ese intento encuentran la muerte. Así, el asesinato de mujeres se muestra íntimamente ligado al sistema patriarcal, que predispone en mayor o menor medida a las mujeres para que sean asesinadas, sea por el solo hecho de ser mujeres o por no serlo de la manera “adecuada” (Monárrez Fragoso, 2002: 286).

Matar a una mujer en nuestras sociedades no parece muy difícil, no es una acción exclusiva de delincuentes prontuariados. Aparece más bien como un hecho traumático, pero viable.

⁴ En Perú, el feminicidio se une a una reciente ola de asesinatos vinculados a la comunidad gay.

Es como si los agresores estuvieran concretando un mandato social de “controlar a las mujeres”.

Resalta también que son cada vez más los casos de jóvenes, víctima y agresor, que se apropian de las páginas policiales; encontramos una precocidad para vivir, pero también para morir y matar. Llama la atención sobremanera que en varios casos las mujeres no estén alertas al riesgo que las circunda, que no cuenten con habilidades para detectar el peligro inminente. La falta de alerta también se apropia de la autoridad competente, es como si no tuvieran ojos para ver y presagiar la tragedia.

Es necesario precisar que el sensacionalismo de la prensa tergiversa los hechos, trata de atenuar la culpabilidad del agresor, pero también opera con el efecto de réplica: ahora a las mujeres se les pone en una maleta o caja y se les tira al basural, al mar, a un terreno abandonado. Se copia el mismo ritual que trata a la mujer como una cosa, como un desecho que hay que botar.

Por último, hay contextos urbanos de alto riesgo que denominábamos *sociedades en estrés*. Y, como plantea Williams, las sociedades en estrés desempeñan un papel importante en la violencia contra la mujer.

CIUDADES SEGURAS EN SOCIEDADES INSEGURAS

La violencia contra las mujeres, a la par de teorías explicativas de género, tiene otros factores estructurales o coyunturales a tomar en cuenta: la violencia del conflicto armado, la violencia del narcotráfico, los traumas del postconflicto, la desigualdad creciente en

economías emergentes, la falta de una cobertura para desplazados por la guerra, la dictadura y la impronta de una cultura de la ilegalidad, junto a la lentitud de la justicia y su correlato de impunidad.

Si hacemos una exploración entre México, Perú y Guatemala, lugares donde cunde el feminicidio, encontramos factores compartidos:

- Crecimiento exponencial de la violencia urbana y del crimen organizado.
- Problemas de gobernabilidad (estabilidad, reglas democráticas).
- Cultura de la ilegalidad.
- Precariedad en sus sistemas judicial y orden interno.
- Violencia juvenil, pandillaje.
- Alto componente de poblaciones indígenas, pero alta discriminación étnico-racial.
- Escasa cobertura en políticas y servicios básicos, empleo informal.
- Nula política cultural y recreativa.
- Impunidad frente a los crímenes del conflicto armado interno. No sanción, no reparación, en especial para poblaciones indígenas y mujeres (Guatemala y Perú).
- Poder y economía paralela: el narcotráfico y los carteles (México y Perú).
- Grandes ciudades capitales (México y Perú).
- Incremento de la desigualdad en paralelo al crecimiento económico (México y Perú).
- Pobreza mayoritaria (Guatemala y Perú).
- Urbes precarias con escasa oferta de espacios urbanos para la convivencia (Guatemala y Perú).

Cabe resaltar en los tres un eje crítico: las fuerzas del orden. Desgastadas por la violencia política, impactadas por el narcotráfico, alto estrés, riesgo laboral y pocos incentivos,

enfrentan serios reveses por políticas contradictorias, por problemas de derechos humanos, y son carne de cañón de todos los estallidos sociales y criminales que se procesan en estas sociedades en crisis perenne. Otro eje que también aparece es el *amarillismo de género*, que atraviesa a la prensa seria y no tan seria.

Conocemos que la región viene produciendo megaciudades, que surgen no de la planificación urbana sino de intensos y desesperados procesos migratorios. De la endeble periferia, se van al centro del poder. En estas ciudades, se dificultan la convivencia, el sentimiento de ciudadanía, y el sentido de igualdad. Y allí explota la violencia de género, como una suerte de tubo de escape de todos estos sentimientos y sentidos en conflicto.

Ciudades postconflicto y con altos niveles de criminalidad ven cercenado su miedo atávico a la muerte y reducidos sus umbrales de tolerancia. Entonces se ataca al más débil, mejor dicho, al que simboliza un estatus social menor y ahí están ubicados las mujeres, los gays, los indios.

La ciudad impone un *gueto simbólico*⁵ que recluye a las mujeres a espacios definidos. Ellas tienen horas y lugares apropiados para estar y transitar, pesa sobre ellas una espada de Damocles si es que se aventuran a romper el gueto.

Por otro lado, el fenómeno de la globalización también exagera una práctica: las personas son objeto de comercio. En especial, las mujeres y las niñas pobres son un bien sometido a las leyes del mercado, son traficadas con fines de explotación, prostitución, pornografía, etcétera (León, 1992: 36).

⁵ Guadalupe León (1992) da luces sobre los toques de queda, los límites y las advertencias simbólicas que se ciernen sobre las mujeres para mantenerlas en su lugar.

La apuesta de Ciudad Segura para mujeres y niñas es entonces un reto enorme, se plantea un horizonte de acción que necesita de múltiples intervenciones, de diversos actores y competencias, que nos habla del corto, mediano y largo plazos. Y que necesita enfrentar factores estructurales y coyunturales, pero también factores detonantes, como el uso y acceso a armas. Asimismo, implica considerar que toda política de enfrentamiento de la violencia debe abordar la prevención, la atención y el control.

Al ser multifactorial, nuestro enfoque de seguridad necesita de encadenamientos entre el gobierno central, municipalidades e instituciones de la sociedad civil. Y propone vincular las políticas de enfrentamiento de la violencia con políticas sociales y políticas económicas.

RUTAS A SEGUIR DESDE LAS LECCIONES APRENDIDAS

Cuánto cuesta la violencia contra las mujeres⁶

Sin duda, en Perú y en otros países de la región no hay un serio análisis de los costos de la violencia de género. De allí se puede explicar lo precario del presupuesto asignado.

Por ello, una lección aprendida es que es urgente definir *presupuestos nacional y municipal* para el enfrentamiento de la violencia de género, a fin de que respalde, por ejemplo:

- Planes de lucha contra la violencia.
- Servicios de atención.

⁶ Título tomado de un ensayo de María de Lourdes García Acevedo.

- Acciones de prevención.
- Acciones de control.
- Albergues para víctimas.
- Reparación para las víctimas.

Esta definición de presupuesto es con base en un diagnóstico que tenga en cuenta:

- El costo del daño sobre la víctima y su productividad (horas de trabajo perdidas, PE).
- El costo sobre la productividad intergeneracional.
- El costo de la atención a casos de violencia.
- El costo de la rehabilitación.
- El costo de la reparación.
- El costo de la sanción (PE / gastos carcelarios por año).
- El costo en términos de desarrollo.

Hay que anotar que en Perú el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual tiene un presupuesto de apertura de 17 millones de soles (alrededor de cinco millones de dólares). El Plan de Violencia contra la Mujer, de aplicación multi-sectorial, no cuenta con presupuesto propio, se hace sobre la base de recursos de los ministerios y otras instancias públicas competentes.

La fragilidad de los mecanismos estatales

A lo largo de las últimas dos décadas, se han venido implementando diversas políticas de enfrentamiento a la violencia de género, pero éstas, además del problema presupuestal, se topan con obstáculos como:

- Falta de voluntad política.
- Discursos conservadores.

- Cambios de gestión y cambios de prioridades y políticas.
- Resistencia de operadores.
- Modernización y descentralización, que generan confusión de competencias, achican el Estado, transfieren competencias sin el debido análisis de fortalezas y debilidades.
- Poca inversión en desarrollo de capacidades, escasos incentivos a la carrera pública, y la formación de especialistas.
- Precaria logística o cobertura.

Esto las ha vuelto frágiles y pone en duda la sostenibilidad de la agenda de la violencia en la maquinaria estatal. Aquí es importante plantearnos los rumbos a seguir:

- La institucionalización, con base en el esquema que desarrolla Teresa Incháustegui (1999), del que quisiéramos destacar la necesidad de contar con una demanda social organizada, una coalición defensora de la política, en especial en momentos de crisis.
- El debate y formulación de modelos de aplicación de las políticas de enfrentamiento de la violencia que evalúen si se hace transversal, específica o desde un modelo mixto. Que diseñen modelos según la diversidad de perfiles de gobierno (nacional, provincial, distrital) y de la comunidades a intervenir.

Diversidad de modelos de acuerdo al contexto local

Modelo comunitario

La apuesta es construir un espacio de intercambio y movilización de recursos, con alto componente de sociedad civil, especialmente pensado para barrios populares, donde la municipalidad no tiene suficiente presupuesto y la problemática es tan alta

como su población. Frente a la precariedad de la municipalidad, se desarrolló una experiencia piloto que:

- Basó su fortaleza en la formación de la Coordinadora Distrital de la Mujer y el Niño de San Juan de Lurigancho, un espacio de coordinación distrital donde confluyen organizaciones no gubernamentales (ONG), las organizaciones sociales de base, liderazgos barriales, funcionarios públicos.
- Con estos últimos se trabajó una estrategia de red de servicios para la atención y derivación.
- En paralelo, se fue estableciendo la Casa Refugio, que se basó en el esfuerzo concertado entre ONG, organizaciones de mujeres, y cooperación y municipalidad.
- Se contó con el compromiso de las concejales del gobierno distrital y autoridades de la Prefectura, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, funcionarios municipales.
- Campañas distritales contra la violencia por los derechos humanos y los derechos de los niños.
- Cursos de capacitación para operadores de la red de servicios (policía, salud, educación, etcétera).

La experiencia ha perdurado porque ha tenido una sostenibilidad social y el apoyo permanente de las ONG, pero presenta debilidades en el compromiso municipal. La Casa Refugio es ampliamente conocida y allí llegan casos derivados del Ministerio de la Mujer y de las delegaciones policiales. Cabe agregar que, según la ley, las casas refugios corresponden a las municipalidades, pero el apoyo de éstas ha sido limitado, y el Ministerio de la Mujer y el Ministerio del Interior le han dado apoyos puntuales.

Modelo municipal

La idea es organizar un programa municipal que de manera integral aborde las diferentes violencias que enfrentan las mujeres,

pensado para un distrito de sector medio y alto, donde la municipalidad cuenta con recursos suficientes. La experiencia pionera fue el Programa Jacarandá de Miraflores⁷ que se basó en:

- Impulsar el liderazgo del gobierno local y del alcalde en materia de seguridad.
- Promover alianzas con la Policía Nacional, ONG, universidades, feministas, empresas de seguridad, cooperación internacional.
- Realizar acciones de capacitación para funcionarios, fuerzas de seguridad municipal, vecinos y vecinas.
- Ofertar un servicio de calidad desde el equipo multidisciplinario y especializado, y un lugar acogedor.
- Contar con la voluntad política del alcalde y de las concejales.
- Establecer una intervención de emergencia, en coordinación con el personal y vehículos de serenazgo.

Uno de los primeros hallazgos fue la carencia de data sobre hechos de violencia familiar y así descubrimos que en los registros de denuncias municipales aparecían estos hechos en el rubro “Ruidos molestos”, en el que se consignaban indistintamente las quejas por una radio con el volumen muy alto hasta los gritos producto de una riña familiar. Otro hallazgo es que quienes tenían un excelente trabajo estadístico eran las compañías privadas de seguridad.

Los momentos de actuación

De manera esquemática, podemos plantear que toda política de enfrentamiento de la violencia debe considerar tres momentos o esferas de actuación:

⁷ Programa fundado en 1996 en un distrito medio / alto de Lima. Fue galardonado en 1998 con el primer lugar (compartido con dos experiencias más) del Concurso Latinoamericano de Municipios Promotores de los Derechos de la Mujer, organizado por el Programa de Gestión Urbana y ONU-HABITAT.

- **Prevención.** Implica políticas para enfrentar factores estructurales: pobreza, desigualdad de género, impunidad, entre otros, y sobre factores de riesgo, como el uso y acceso a armas, entre otros. Incluye niveles de detección temprana o alerta frente al potencial letal de los agresores y una estrategia comunicacional para afrontar el amarillismo de género.
- **Atención.** Incluye estrategias de intervención en crisis y contención emocional, atención de salud de emergencia, servicios de rehabilitación y tratamiento del estrés postraumático. Reubicación de la víctima, por ejemplo, en un albergue.⁸ Reconoce también una actuación en red para su derivación hacia los diferentes servicios especializados. Implica la atención a los niños, niñas y familiares afectados en segundo término. Y el servicio jurídico-legal.
- **Control.** Abarca el impulso del proceso de justicia civil y penal, para conseguir la sanción, pero también una reparación a la víctima. La reparación puede asumirse desde una perspectiva económica y también simbólica. El seguimiento a los perpetradores en casos de violencia de alto potencial letal, en especial si es que salen libres sin ser judicializados, o después de cumplir sus penas. Estar alertas a la reincidencia, y proveer de protección especial a las víctimas.

De la evaluación de las políticas públicas, asumidas por el gobierno nacional y los gobiernos municipales encontramos que ha habido un énfasis en la atención y algunos avances en la prevención, pero se ha dejado sin resolver el ámbito del control. El control (que otros denominan represión, pero en el que englobamos todo lo concerniente a la judicialización del caso, la investigación policial, la posibilidad de una reparación económi-

⁸ Aquí remarco dos puntos: hay mucho debate sobre las casas refugio o albergues, pues resultan difíciles de sostener por el escaso apoyo estatal. Y también hay nuevas ideas que, por ejemplo, incentivan que la víctima no debería salir de la casa, debe ser el agresor el obligado a abandonar el domicilio.

ca, el seguimiento de los agresores, etc.) deja mucho que desear. Éste ha sido un vacío desde las organizaciones de mujeres que han hecho esfuerzos denodados por sostener servicios, promover campañas y exigir la respuesta estatal, básicamente de servicios.

Habría que remarcar que el feminicidio es ubicado como expresión de la violencia institucional en América Latina, que se vincula a los niveles de impunidad y de falta de protección eficaz a las víctimas, que hacen que el fenómeno crezca sostenidamente (CIPC, 2008).

Uno de los cuellos de botella está a nivel de la intervención de personal de seguridad. Amerita un personal sensible y entrenado; es diferente hacer una intervención en delito flagrante, de contención emocional, si hay un feminicidio, si hay niños en la escena del delito. Un problema recurrente es que la noticia se filtra a la prensa, atentándose contra el derecho a la privacidad, a la protección de la identidad de las víctimas. Otro cuello de botella han sido los exámenes médico-legistas y la demora en la administración de justicia, o la poca relevancia de las penas impuestas.

La asesoría legal resulta básica, pero al menos en el Perú han ido desapareciendo progresivamente los servicios jurídicos financiados por las ONG. Sólo quedan servicios a cargo, por ejemplo, del Ministerio de la Mujer y del Ministerio de Justicia, pero estos no se dan abasto o no están especializados o focalizados en el problema de la violencia de género.

Sobre los agresores

De la experiencia encontramos que es incipiente el entrenamiento de los operadores para atender a los agresores. Igualmente

pensamos que las intervenciones ensayadas de rehabilitación aún están en plena evaluación.

Interesa proseguir con los esfuerzos, reconociendo los obstáculos, que tienen que ver con las resistencias masculinas, la ardua tarea de detectar los factores de riesgo e impulsos criminales y sobre todo partir de que hay diferentes perfiles de agresores.

Las lecciones aprendidas son:

- Deben desarrollarse estrategias diferenciadas según subgrupos (edad, gravedad y antigüedad del problema) y siguiendo criterios de diferenciación con base en la etapa en la que se encuentra la situación: agresores iniciales, agresores denunciados, agresores encarcelados. Y en general comprometer a los varones a romper el silencio corporativo (Bonino, 2002: 3 y 4).
- Deben desarrollarse destrezas o protocolos para detectar el potencial letal de un agresor, para establecer los diferentes perfiles de agresores. Por igual, avanzar en sistemas de seguimiento de agresores que están en libertad restringida o han sido excarcelados.
- Es urgente que funcione la administración de justicia con una sanción oportuna y adecuada, y el sistema penitenciario debe interesarse por trabajar la violencia masculina de género.
- No funciona el “ostracismo social”. Es frecuente que encontremos a miles de agresores (incluidos los violadores) libres, por reducción de penas, indultos o beneficios penitenciarios.
- Enfocarse en la temática de los hombres o agresores nos permite avanzar en la etiología de la violencia de género. Al respecto, Diana Russell (citada en Monárrez Fragoso, 2002: 286) sostiene que tiene que ver con la socialización de los hombres, experiencias de abuso sexual en la niñez y en la juventud, y la facilidad para comprar armas. Por otro lado, desde sus estudios sobre la masculinidad, Scott Coltrane (1998) aporta sobre el impacto de la crianza de los hijos

varones bajo la tutela exclusiva de la madre, o mejor dicho, la ausencia paterna en la crianza y construcción de la identidad del hijo varón, que pueden predisponer a una psicología social de desigualdad de género.

- Habrá que enfocarse en las nuevas tipologías, como los casos de homicidio-suicidio, que es la forma como se “resuelven” muchos casos de conflictos de pareja. Es el hombre-padre que mata a su pareja (o ex) y a su prole, y luego se suicida. O el uso de estupefacientes en sitios de recreación juvenil, con fines de violación.
- Finalmente, debe mejorarse la data que permita unificar información, hacer seguimiento y contar con el historial de denuncias.

Necesidades de las víctimas

Los diferentes perfiles de mujeres y de familias

De la experiencia, se sabe que las mujeres del sector de bajos ingresos suele acudir a los servicios públicos, como las delegaciones policiales, los servicios legales u otros de entidades estatales. Sin embargo, las mujeres de ingresos medios y altos evitan el acceso a servicios públicos y la denuncia, para evadir la publicidad del caso.

La doble victimización

Las mujeres víctimas de violencia padecen una serie de trabas y malos tratos que, por un lado, las vuelven a victimizar y, por otro, tiene como efecto disuadirlas de denunciar de nuevo. Por ello, un eje fundamental es resolver los problemas de este tipo en la actuación policial, el servicio del médico legista, el servicio de salud y la actuación judicial. Ello necesita de aprendizajes y protocolos. En Perú, por ejemplo, se propuso normar sobre el servicio médico legista para que la víctima siempre entre acom-

pañada de un familiar o amigo o amiga, y que ella sola no sea examinada por el médico y sus numerosos practicantes. Ha costado mucho desterrar de las intervenciones en violencia familiar, que se pretenda conciliar con el agresor o establecen dinámicas de “rehabilitación” en las que participan víctima y agresor. Otra barbaridad es el careo, que se convoca para que la víctima reafirme su denuncia y la comisión del hecho delante del agresor. En los servicios de salud se reportan muchos casos de violencia sexual. De ahí que, por ejemplo, los exámenes ginecológicos deben siempre hacerse por un equipo de dos profesionales, médico o médica y asistente. Finalmente, la filtración de la denuncia o el caso a la prensa implica un daño adicional a la integridad moral de la víctima.

Los operadores de seguridad y orden interno

En 1996 iniciamos los primeros programas de entrenamiento para las fuerzas de seguridad municipales, luego para las fuerzas policiales, en el eje de violencia de género. Posteriormente algo se haría a nivel del Ejército. De la experiencia, estos son los hallazgos:

- Alta dosis de estrés laboral.
- Falta de incentivos laborales al buen desempeño y en especial a los operadores que realizan buenas prácticas en materia de violencia de género.
- Escasez de recursos logísticos para el seguimiento y la investigación policial o los casos sociales derivados de la violencia denunciada.
- Cotidiano enfrentamiento de conflictos y problemas en su institución.
- Alto riesgo laboral derivado, por ejemplo, de enfrentar crimen urbano, narcotráfico.
- No cuentan con entrenamiento para el manejo adecuado de conflictos ni para prevenir la violencia con sus familias.

- Estrés postraumático del conflicto armado.
- Resistencia al tema.
- Resistencia a denunciar casos internos de violencia de género.
- No se han hecho esfuerzos por vincular la violencia de género con las otras violencias.
- Poco entrenamiento para atención en crisis de casos de violencia familiar, sexual.
- Faltan protocolos de atención y derivación.
- Sin embargo, hay una demanda muchas veces no verbalizada respecto a la temática de violencia de género. De los programas de entrenamiento, si bien una primera actitud era de prejuicio o desconcierto, progresivamente los operadores de seguridad iban involucrándose, se daba paso al estudio minucioso, al trabajo en equipo y a un interés en cómo atender y solucionar el problema desde sus competencias. Ello, en parte, por un enfoque teórico y metodológico que respondía a sus necesidades, abarcaba las diferentes violencias y los diversos esquemas de seguridad, y porque el problema es parte del cotidiano de las fuerzas de seguridad policial y municipal.
- Conectar las violencias y los enfoques de seguridad se hace urgente y eficaz. Porque sociedades en guerra producen comunidades extremadamente violentas, en dos expresiones: la violencia juvenil y la violencia en la familia. A su vez, la violencia de la casa expulsa a los jóvenes hacia las pandillas, al crimen organizado, o los educa para ser agresores o víctimas.

Los daños del conflicto armado: la deuda con las mujeres

Como sostenemos, la sociedad latinoamericana ha pasado y enfrenta aún hoy focos de conflictos armados internos que, además de las miles de víctimas mortales, ha legado una deuda con muchas mujeres víctimas de violencia sexual, refugiadas,

torturadas, asesinadas, en especial mujeres de comunidades indígenas. Pero las tareas de investigación, sanción y reparación todavía enfrentan serias resistencias. Y ello tiene que ver con el desprecio hacia las mujeres, más si son indígenas.

Esta situación trae dos efectos perversos: el sentimiento generalizado de impunidad, es decir, que nadie es castigado, y el efecto de réplica. Son diversos los casos que en el mundo están alertando sobre lo nefasto que es dejar sin reparación a las mujeres y no sancionar a los culpables, porque el mal ejemplo cunde en el imaginario colectivo, en la conciencia masculina, y de paso en las huestes que monopolizan el uso de armas.

El sentimiento de impunidad

Encontramos que tanto víctimas como operadores de servicios sienten que sus intervenciones no tienen resultado, en tanto no se aplica la ley, no se sanciona al agresor o la presión y el apoyo social son escasos.

La experiencia demuestra que mucha de la reticencia de las mujeres por denunciar es porque sienten que nada va a cambiar, que la autoridad no va actuar, que la familia y la comunidad se van a volver en su contra. O que el resultado de la denuncia puede ser más letal para ellas.

La impunidad hace indefensa a la víctima y fortalece al agresor. La impunidad se instala cuando fallan los sistemas de control. Entonces, es imprescindible que toda intervención de enfrentamiento de la violencia de género considere diversas estrategias de control, ya sea la judicialización, la sanción penal, la amonestación del agresor, el tratamiento del agresor primario y la reparación,

que puede ser económica o moral. Si no hay reparación, la víctima siente que no se está considerando el daño recibido y el agresor no asume el daño ocasionado.

BREVIARIO DE BUENAS PRÁCTICAS

PERTINENTES

Las hemos seleccionado de la información recabada por la Federación de Mujeres Municipalistas de América Latina y el Caribe (FEMUMALC), el Concurso Latinoamericano de Ciudades Seguras para Mujeres y Niñas, promovido por el ONU-HABITAT, y el CIPC (2008).

Inmuebles incautados al narcotráfico

En Perú, el fenómeno creciente del narcotráfico y la lucha contra éste han traído como secuela un ingente número de inmuebles incautados que han sido subutilizados o mal utilizados por algunas autoridades. Desde mediados de los noventa, la atención de activistas mujeres, concejales y de ONG se enfocó en estos inmuebles y así se fueron agenciando de infraestructura para los servicios vinculados a la violencia de género.

Iniciamos dos experiencias. Una en San Juan de Lurigancho, donde se gestionó un inmueble para una Casa Refugio, y otra para el servicio del Programa Jacarandá de Miraflores. Ambas iniciativas carecían de presupuesto para construirse un local. Así, frente al eje clave de conseguir local para ambos servicios, y gracias a gestiones con las concejales de ambas municipalidades, se pudo gestionar ante la Oficina Ejecutiva de Control de Drogas (OFECOD), la entidad del Ministerio del Interior que incauta los bienes de los

narcotraficantes detenidos. Desde una triple coordinación con la municipalidad y la Policía Nacional, se consiguieron dos inmuebles de los muchos que figuran en los registros del Ministerio del Interior. A partir entonces, diversas entidades han probado este mecanismo con diferente resultado. A la fecha, tanto el Programa Jacarandá y como la Casa Refugio de San Juan de Lurigancho vienen funcionando en los inmuebles incautados.

Mujeres maltratadas organizadas

En el municipio de Tucumán, Argentina,⁹ las mujeres víctimas de violencia familiar formaron la ONG Atenea. Han venido desarrollando:

- Grupo de Autoayuda de Mujeres Maltratadas.
- Programa “Por Nuestros Hijos” de asistencia a niños y niñas, ayuda escolar, asistencia psicológica.
- Grupo de Autoayuda de Adolescentes y Jóvenes de Hogares en Conflicto, sobre violencia, resolución de los conflictos, talleres terapéuticos y de salida laboral.
- Programa contra el Abuso Sexual de Menores. Para su prevención, atención y tratamiento especializado.
- Centro de Asistencia a la víctima de Violencia Familiar en la Provincia (con Ministerio de Seguridad Ciudadana y Gobierno Provincial).

Jóvenes en comunidades en alto riesgo

El Programa Juventud se puso en marcha para el cambio implementado en dos zonas de alto riesgo de paramilitares, guerrilleros

⁹ Premiado en el Concurso Latinoamericano de Ciudades Seguras para Mujeres y Niñas, ONU-HABITAT / ROLAC, 2008.

y pandillas en Bogotá y Cali, Colombia. Las estrategias que han desarrollado son:

- Formación profesional, para evitar reclutamiento voluntario de jóvenes en grupos paramilitares, guerrillas o bandas.
- Colocación laboral en empresas.
- Fondo semilla para pequeñas empresas dirigidas por jóvenes.
- Capacitación de liderazgo interactivo y gerencial.
- Fondo semilla para organizaciones juveniles para actividades deportivas, teatro, proyectos de desarrollo comunitario.
- Comités de enlace con el fin de desarrollar vínculos entre los jóvenes.

Atención de emergencia en el Centro de Atención de Urgencias para las Víctimas de Agresión

El Centro de Atención de Urgencias para las Víctimas de Agresión (CAUVA) creado en un hospital universitario (Bordieux-Francia) para atender oportunamente y evitar un procedimiento engorroso a las víctimas, con base en el convenio entre los ministerios de Salud, Justicia, Interior (Policía Nacional) y Defensa (Guardia civil nacional) usa cuatro procedimientos:

- En casos de gravedad, el médico legista informa a la autoridad judicial y organiza una cita con un oficial de la Policía Judicial para tomar la denuncia a la salida del hospital.
- Siempre que la víctima esté inmovilizada, el médico legista inicia el procedimiento judicial junto con las autoridades judiciales y policiales.
- En casos de violencia doméstica, el médico legista está autorizado para archivar el informe durante 13 años. Si existe una denuncia, el informe es remitido al expediente judicial.

- En caso de maltrato infantil o abuso sexual, el médico legista puede iniciar el procedimiento judicial y citación con un oficial de la Policía Judicial para interponer la denuncia. Se le da protección inmediata al niño o niña, en caso en que deba estar cerca del acusado.

Se cuenta con un equipo pluridisciplinario: médico legista, psicólogos, asistentes sociales, enfermeras y voluntarios para ayuda a las víctimas.

Observatorios de la criminalidad

Los observatorios son útiles para documentar la problemática de la criminalidad, pero la recolección de información traspasa la data policial. Los observatorios tienen varias funciones: investigación, formación e intercambios.

La información y los hallazgos están dirigidos principalmente a decisores públicos y actores locales claves.

Encuestas de victimización

Las encuestas de victimización se elaboran a nivel internacional, nacional, regional y local. Las encuestas nacionales con frecuencia son elaboradas por organismos gubernamentales. En Francia, las elabora el Observatorio Nacional de la Delincuencia (OND) y el Instituto Nacional de Estadística y de Estudios Económicos (INSEE).

Las encuestas incluyen la experiencia directa de la persona interrogada y la experiencia de sus familiares. Entre las situaciones de inseguridad que son trabajadas por estas encuestas están

la violencia familiar, la victimización por la Internet, el suicidio y los comportamientos antisociales.

El proyecto Secuscop, del Foro Francés para la Seguridad Urbana, busca apoyar a los gobiernos locales para el desarrollo de encuestas de victimización.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bonino, Luis (2002). "Violencia de género y prevención. El problema de la violencia masculina". Madrid: Mujeres en Red.
- Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, CIPC (2008). *International Report Crime Prevention and Community Safety*. Montreal: CIPC.
- Coltrane, Scott (1998). "La teorización de las masculinidades en la ciencia social". En *La Ventana*. Núm. 7. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Incháustegui, Teresa (1999). "La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas". En *La Ventana*. Núm. 10. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- León, Guadalupe (comp.) (1992). *¿Dónde empieza mi universo? Siete aportes sobre la violencia de género*, Quito: CEIMME.
- León, Irene (1992). "Sobre sombras, tormentas y rupturas". En León, Guadalupe (comp.). *¿Dónde empieza mi universo? Siete aportes sobre la violencia de género*, Quito: CEIMME.
- Monárrez Fragoso, Julia (2002). "Feminicidio sexual serial en Ciudad Juárez: 1993-2001". En *Debate Feminista*, Año 13, vol. 25. Abril.

LA VIOLENCIA, EL MIEDO Y SUS COSTOS

Elena Azaola

Quiero comenzar con una breve cita de Bobbio:

Toda condena de la violencia es estéril si no va acompañada de la búsqueda de medios alternativos. Para ser realmente una alternativa, la no-violencia debería ser un procedimiento, una teoría y una práctica que cumpla con la misma función que la violencia organizada y que tenga la misma eficacia que los procedimientos que emplea la violencia para alcanzar una meta considerada valiosa: el poder, el bienestar, la paz, la libertad o la justicia (2000: 197-198).

Esto, de alguna manera, es lo que justamente nos reúne: este deseo y este intento de hacer frente a la violencia; de ponerle un límite y decir “ya basta”. Y esto es una buena manera de hacerlo, el estar aquí y el podernos reunir, para pensar y para cambiar ideas.

Voy a tocar tres temas que me interesa abordar, pero apenas de una manera enunciativa. El primero tiene que ver con la necesidad de enfrentar el problema de la violencia desde una perspectiva de derechos, el segundo es acerca de las consecuencias del miedo a la criminalidad y el tercero es sobre los costos de la violencia.

En torno al primer tema, diría que hay una necesidad vital que tenemos hoy de redefinir el discurso sobre la violencia y la inseguridad en términos de derechos humanos. De la misma forma que ya antes hemos redefinido los conceptos de pobreza y de desarrollo, es preciso tener claro que la falta de seguridad es

ante todo un problema de derechos, que atenta contra el derecho a la vida y a la integridad física y pone en peligro la posibilidad de los ciudadanos para disfrutar otros derechos.¹ A menudo se describe erróneamente a los derechos humanos como un obstáculo para la seguridad, al tiempo que el discurso de la seguridad ha invadido otros campos, como la protesta social o la migración, con consecuencias negativas para el disfrute de los derechos.

Lo que ocurre en realidad es que las políticas represivas son mucho más fáciles de medir y de vender que las políticas que adoptan un enfoque de derechos. Las políticas represivas se prestan fácilmente a la cuantificación y proporcionan lo que aparentan ser resultados rápidos y concretos que ofrecer a los medios: tantos delincuentes detenidos, tantas armas o drogas incautadas, tantas pandillas desarticuladas.

De algún modo, estamos atrapados en esa manera de mirar la problemática y por eso hay que observar las cosas de una forma completamente diferente a este ánimo de sólo contar el número de acciones de represión o el número de muertos. Cada vez que estamos contando los muertos, deberíamos de algún modo también contar no sólo a esas personas que por desgracia han perdido la vida sino a aquellos que quedan en nuestra comunidad. El número de niños, por ejemplo, que han perdido a su padre. Estos niños forman parte de nuestras comunidades y, más allá de que sus padres hayan o hubieran sido narcotraficantes o policías (porque también hay muchos policías que han muerto), para estos niños lo que cuenta es la muerte de su padre.

¹ En el primer punto, tomo como base las palabras que pronunció una funcionaria de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en una conferencia internacional sobre seguridad y justicia juvenil.

Tenemos que mirar estos fenómenos que están en nuestra comunidad y pensar en qué medida estamos haciendo políticas para reparar esos vínculos que quedan rotos. Para hacer justicia, para no permitir que esas muertes queden impunes. ¿Cuántas noches están pasando esos niños sin sus padres? Sin que haya alguien que les lea un cuento; cuánto dolor en todo esto.

Y la verdad es que la mayoría de los números que se ofrecen no son indicadores del impacto de las políticas sobre el problema mismo, la inseguridad, sino que se limitan a medir las acciones emprendidas. ¿Qué supone, como proponemos, enfocar la seguridad desde una perspectiva de derechos? Supone redefinir la seguridad en términos del disfrute de los derechos y principalmente del derecho a la vida, a la integridad física y a la dignidad de las personas.

Los derechos humanos establecen obligaciones positivas a los Estados en materia de seguridad y las políticas de seguridad ciudadana deben ser evaluadas, en tanto y en cuanto contribuyan o no a garantizar el derecho a la vida y a la integridad física. La experiencia demuestra que para que una política de seguridad sea exitosa tiene que ser integral y sostenible en el tiempo. Un marco sostenible que responde a compromisos de Estado y que está, por tanto, libre de los avatares de los gobiernos en turno o de las presiones sociales del momento.

Tendríamos mucho que aprender de la respuesta colectiva que, por ejemplo, desencadenan las catástrofes naturales. El miedo a un desastre natural parece ser un buen miedo, porque provoca la generosidad, solidaridad y compasión hacia el que sufre terribles consecuencias. Sin embargo, el miedo al otro, a los inadmisibles actos del hombre, parece ser de naturaleza más sombría y egoísta. Nos lleva a la indiferencia, a la compasión

fútil hacia la víctima, a la negación o, peor aún, a la búsqueda de protección mediante la represión desenfrenada. El miedo puede ser entonces el mejor o el peor de nuestros consejeros; desencadena un apropiado sentido de alerta, pero también puede producir una respuesta prematura e irracional.

La política del miedo se retroalimenta y genera más miedo que, a su vez, genera más violencia. La inseguridad más profunda emana de la tentación de dejar que se erosionen los fundamentos sobre los que se construyen las sociedades democráticas.

Combatir la inseguridad dentro del marco de derechos humanos es, en cambio, combatirlo con las armas más poderosas que la humanidad ha sido capaz de diseñar a lo largo de la historia. Por tanto, el mensaje en este primer tema es que utilicemos esas armas de los derechos para enfrentar la violencia.

El segundo punto, como señala, tiene que ver con el miedo y con las consecuencias del temor a la criminalidad. Estudios recientes han mostrado de manera humorística que este temor tiene sus propias raíces y su propia dinámica, que va mucho más allá de la criminalidad misma.

Es más, han dicho que se ha expandido con mayor rapidez que la cadena McDonalds. El hecho es que vivimos en lo que algunos especialistas han denominado la cultura del miedo. Temores que aparecen en relación con los niños, las escuelas, los pedófilos, el terrorismo, el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (sida), los refugiados, la comida, el calentamiento global, el agua, los meteoritos, los terremotos, los volcanes, los tsunamis, la gripe aviar o porcina y, por supuesto, el temor al crimen. Es decir, vivimos en una sociedad en la que paradójicamente parece que una de las pocas cosas que nos uniera, o que nos identifi-

ca de inmediato, es ese miedo que intercambiamos en todos los encuentros, o casi en todos los encuentros de cada día.

Como ha sugerido Ulrich Beck, hemos organizado a nuestra sociedad en torno a la distribución de los males, a diferencia de la era industrial que se organizó para distribuir los bienes. El temor al crimen puede dar forma a la manera como abordamos al crimen y a aquellos que criminalizamos, y puede también interferir en la manera como opera el sistema de justicia.

Los criminales son imaginados como “los otros”, “los extraños”; por eso se habla de esta tendencia al derecho penal del enemigo, a ver a los otros como extraños, como ajenos, como enemigos, cuando en el fondo forman parte también de nuestra sociedad, igual que esas víctimas que mencioné en el primer tema.

Los muertos forman parte de nuestra sociedad, los muertos y las muertas, por supuesto, y también los criminales, aquéllos que etiquetamos. Puede ocurrir también que los crímenes más severos sean muchas veces perpetrados por conocidos e incluso dentro del propio hogar. Se ha dicho que el temor al crimen tiene múltiples consecuencias, entre ellas, hacer de ciertas áreas públicas lugares donde no se puede transitar; erosionar el sentimiento de comunidad o volver a los vecinos sospechosos; auspiciar la industria de la seguridad; incrementar la venta de armas; exacerbar el racismo y la xenofobia, y auspiciar el predominio de las políticas punitivas, por encima de las políticas de prevención (véase Farrall, Jackson y Gray, 2009).

Por eso me uno al mensaje de que tenemos que avanzar más allá del temor, no dejarnos llevar por éste y sobre todo centrar nuestra mirada y nuestras políticas en la prevención y en el fortalecimiento de esos lazos sociales que, como todos reconocemos,

han sido rotos, han sido dañados. Recuperar estos lazos sociales es la única manera, me parece, en la que podremos encontrar salida a muchos de los problemas que nos preocupan.

El tercero y último punto que quería abordar es el tema de los costos de la violencia, porque a veces somos poco conscientes de la gran variedad, de la amplitud, de la profundidad de los daños y de los costos que ha tenido y tiene la violencia en nuestra sociedad. Varios estudios han mostrado que el rango de los individuos y organizaciones afectados por la violencia es mucho más grande de lo que convencionalmente suele reconocerse.² Incluye a las víctimas individuales y a sus familias, a los gobiernos federal y locales, a los contribuyentes, a los ofensores, a sus familias y empresas, entre otros.

Las víctimas encaran los costos de las consecuencias de la violencia a través de la propiedad robada, dañada o destruida, así como el costo de oportunidad del tiempo empleado en lidiar con los efectos de la violencia; además del impacto emocional y físico de ésta y de los costos directos e indirectos en que se refleja este impacto, que son los costos de la atención médica hospitalaria, y de la pérdida de productividad, por mencionar algunos. Pero también insisto en visualizar a todos esos niños que están quedando sin padre o sin madre; esos niños, entre otras cuestiones, se ven afectados porque su capacidad de aprendizaje queda bloqueada o por lo menos disminuida. Y esa capacidad de aprendizaje que queda disminuida tiene costos, incluso en el futuro de estos niños, porque no podrán desarrollar plenamente su potencial y sus capacidades. Pierden, así, la oportunidad de tener una vida plena, sana, y de desarrollar al máximo su potencial.

² Me baso aquí en el trabajo de Carlos Acevedo (2008: 71-88).

Pero también aquellos niños que no han sufrido directamente la pérdida de un familiar: ¿quién está hablando de qué efecto tiene sobre esos niños vivir en una sociedad bombardeada todos los días por las noticias que se dedican a contar los cuerpos mutilados o destrozados? ¿Quién está atendiendo los daños y los efectos que esta violencia exacerbada tiene sobre los niños? ¿Quién les está diciendo a estos niños que ése no es el mundo donde ellos tendrían que vivir?

Asimismo, incluye a las víctimas potenciales que sobrellevan los costos en anticipación a la posible ocurrencia de un hecho de violencia, por ejemplo, a través de medidas encaminadas a reducir el riesgo de victimización (mediante el gasto privado en seguridad, conductas precavidas, iniciativas comunitarias de carácter preventivo, entre otras) y de medidas para reducir las consecuencias de la victimización (por ejemplo, seguros de vida, así como a través de la reducción de la calidad de vida y el temor a la violencia). En las zonas de alto riesgo delincencial, la violencia involucra distorsiones económicas más amplias, tales como la reducción en las compras, los servicios, la instalación de agua potable y luz, así como las oportunidades de empleo.

La sociedad en su conjunto sobrelleva los costos de los recursos destinados a la aprehensión, el juzgamiento y la sanción de los ofensores, a través del sistema de justicia penal, el cual involucra el servicio de policía, cortes y magistrados, asistencia legal y gastos de prisioneros. Asimismo, otros efectos de la violencia que imponen una carga onerosa sobre la sociedad incluyen el valor descontado de las propiedades robadas, la pérdida de inversiones por causa del clima de violencia, la menor productividad de las empresas, las reducciones de las tasas de acumulación de capital humano y social, la disminución de las tasas de participación laboral y la transmisión intergeneracional de los comportamientos violentos.

Realmente creo que el país entero demanda este alto a la violencia, pero demanda también políticas que apropiadamente tengan como objetivo central, como objetivo fundamental, la protección de cada una de nuestras vidas, porque todos somos ciudadanos, incluyendo los delincuentes y los policías. Todos debemos tener derecho a la vida. Las familias tienen derecho a que se les dé un camino y un futuro con menos dolor y con más bienestar, con más alegría.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acevedo, Carlos (2008). "Los costos económicos de la violencia en El Salvador". En *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 50. Salamanca: Universidad de Salamanca, diciembre.
- Bobbio, Norberto (2000). *El problema de la guerra y las vías de la paz*. Barcelona: Gedisa.
- Farrall, Stephen; Jonathan Jackson y Emily Gray (2009). *Crime, politics and insecurity: social order and fear of crime in contemporary times*. Oxford: Oxford University Press.

PREVENCIÓN LOCAL DE LA DELINCUENCIA Y COHESIÓN SOCIAL

Franz Vanderschueren

En este texto buscamos hacer un abordaje colectivo de los factores de riesgo y de protección en las ciudades, apuntando a la responsabilización de la comunidad. Nuestro planteamiento se apoya en la *Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana* (2009), que publicó el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT) con la Universidad Alberto Hurtado de Santiago de Chile.

Para iniciar, hay que tener en mente la especificidad de Ciudad Juárez, que constituye hoy un verdadero laboratorio en materia de seguridad, en primer lugar, para las ciudades fronterizas de México y, en segundo, para el resto de las ciudades y del país y para la región. Hoy en Ciudad Juárez la apuesta, que fue la de Medellín y Bogotá hace unos 15 años, es la posibilidad de revertir una situación que ha empeorado durante 2008, al llegar a unas cifras de tasa de homicidios (140 por cada 100,000 habitantes) que superan a todas aquellas de la región y que de manera cualitativa son dramáticamente diversas del resto de la región. Sin embargo, aunque las apuestas y las manifestaciones de la inseguridad sean mayores en Ciudad Juárez, el enfoque que permite abordar con éxito esta situación no difiere en materia de prevención de lo que toda ciudad debería realizar. Las diferencias se refieren sobre todo al aspecto de la inteligencia policial que debe acompañar un proceso de gestión colectiva de la seguridad y respaldarla, pero este tema está fuera del alcance de este texto.

La política de prevención que proponemos apunta a la inclusión y la cohesión social a través de un enfoque colectivo de construcción de seguridad, involucra tanto a las autoridades

locales y los actores sociales de la ciudad como a la comunidad de ciudadanos de cada barrio.

LOS SUPUESTOS DEL ENFOQUE DE GESTIÓN LOCAL DE LA PREVENCIÓN

Las lecciones latinoamericanas

Nuestra propuesta parte de varias constataciones. La primera es la inseguridad común, con matices relevantes, a toda la región. América Latina encabeza la inseguridad mundial, superando —por lo menos en 2008— la de todas las otras regiones en materia de homicidios y de atentados contra la propiedad (ONU-HABITAT y Universidad Alberto Hurtado, 2009). Esta inseguridad ha generado en casi todos los países un sentimiento de temor muy difuso que, si bien es diferenciado —hay varios tipos de temor urbano que se refieren a la inseguridad—, tiene como denominador común una desconfianza en la capacidad de las autoridades del Estado, de los municipios, del sistema de justicia criminal (policía, justicia, cárceles) y de las comunidades de resolver el problema de la inseguridad. Este temor crea una percepción de abandono hacia el Estado y de impotencia de los grupos sociales que no se sienten capaces de abordar el tema y se resignan a una situación de inseguridad percibida como ineluctable. Es probablemente lo que explica el porqué no pocos miembros de los sectores más acomodados de Ciudad Juárez cruzaron la frontera sin que sea claro su posible vuelta a ser ciudadanos de esta ciudad. Al actuar en esta forma, permiten una primera victoria contundente del crimen organizado que ha logrado transferir el temor a los ciudadanos y forzarles a guiar su acción por el temor mismo.

Otra característica relevante de la inseguridad regional es que ofrece oportunidades perversas que penetran los sectores más vulnerables de la ciudadanía. Verificamos en todos los países la existencia creciente de territorios que empiezan a ser parcial o totalmente controlados por expresiones locales del crimen organizado y donde las expectativas de los habitantes más jóvenes se identifican con las alternativas presentadas por este capital perverso. Hoy en algunos barrios de esta ciudad y de otras, los "chavos" empiezan a identificarse con las prácticas del crimen organizado y a soñar su futura inclusión. Cómo explicar de forma distinta la participación de sicarios jóvenes (15-25 años) como autores de las ejecuciones que trágicamente han marcado 2010 en Ciudad Juárez.

Por otra parte, como en todos los países del mundo, en la región existe un impacto considerable de la violencia intrafamiliar de la cual son víctimas entre 25% y 50% de las familias, siendo probablemente la cifra de 50% más realista. Si consideramos el abuso de niños y jóvenes, alrededor de 22% de las niñas y 15% de los niños antes de los 17 años son víctimas de abuso sexual en su familia. Es decir, la violencia intrafamiliar, que afecta todas las clases sociales, es un problema serio que impide el desarrollo personal de las mujeres y que reproduce la violencia, porque los niños víctimas o testigos de esta violencia tienden a interiorizar el hecho que la violencia es la forma normal de resolver conflictos.

Otra característica es la relativa desconfianza hacia las instituciones del sistema de justicia criminal (policía, justicia y cárceles) que predomina y que en muchos aspectos diferencia la región de los países desarrollados. Si bien hay excepciones, el caso de la policía es emblemático. Hay países donde no hay ninguna confianza en la policía, sea por su estilo de trabajo, por su carencia de transparen-

cia o por sus métodos represivos. Esto explica las reformas policiales en marcha en varios países y las reformas del sistema de justicia hacia una justicia más ágil y más eficaz.

El segundo supuesto de este ensayo que orienta la *Guía de prevención local* (ONU-HABITAT y Universidad Alberto Hurtado, 2009), es la necesidad imprescindible de una política de prevención, sobre todo social, en la región. Esta política se apoya sobre evidencias no sólo de países desarrollados sino también sobre procesos exitosos en Latinoamérica, como han sido los casos de Bogotá y Medellín, en Colombia, y de Diadema, en Brasil, que lograron una considerable baja de los homicidios y un aumento de la convivencia partiendo de situaciones tan o más complicadas que la de Ciudad Juárez.

Estos procesos urbanos de ciudades que han logrado avanzar en materia de seguridad y convivencia se dieron básicamente gracias al rol de autoridades locales articuladas con actores sociales, a la adopción de un enfoque preventivo integral, en conjunto con políticas sociales, de la violencia intrafamiliar y a menudo de iniciativas en materia de violencia escolar. A veces estos procesos se han dotado de instrumentos relevantes, como son los observatorios de la violencia integrados en ocasiones en observatorios urbanos.

La crisis del sistema de justicia criminal

Un tercer supuesto relevante del enfoque adoptado aquí parte de la necesidad de superar el monopolio del sistema de justicia criminal. Si bien es cierto que hay que modernizar y mejorar este sistema a través de reformas policiales o judiciales y humanizar las cárceles, una tarea urgente, también es cierto que hoy otros actores de la socie-

dad civil deben intervenir en la coproducción de la seguridad urbana. En la actualidad, como lo han demostrado varios estudios en países desarrollados —donde los problemas aparecen como menores a los de la región—, la policía sola no puede garantizar la seguridad si no hay una forma de “policiamiento” que modifique sustancialmente el trabajo con la comunidad, sea a través de una forma de policía comunitaria, sea gracias a una policía orientada a resolver problemas o a desarrollar un enfoque de proximidad estratégica. No hay ninguna garantía de que el aumento del número de policías disminuya la tasa de criminalidad, como ha sido demostrado por estudios comparativos en 47 países del mundo. “Los niveles de criminalidad dependerían más de la gestión y naturaleza de los servicios policiales que del nivel de los recursos disponibles” (ONU-HABITAT y Universidad Alberto Hurtado, 2009: 26).

Por otra parte, independientemente de su nivel de eficiencia y de transparencia, la justicia no logra emitir juicios sobre más del 20% del total de los delitos, porque más de la mitad de ellos constituyen la “cifra negra”, es decir, no son denunciados por las víctimas y de los que son denunciados sólo la mitad llega a la justicia, la que a su vez elucida una parte de ellos. De allí la búsqueda actual de justicia alternativa, a través de los arbitrajes, de las diversas formas de mediación, de la justicia restaurativa o de proximidad. Es ejemplar el caso de la mayoría de las empresas que resuelve sus conflictos a través del arbitraje, porque constituye una justicia en tiempo real, en la cual todos ganan y nadie pierde totalmente.

La prevención local

Abordar una política de seguridad en una ciudad no sólo requiere reconocer los supuestos mencionados antes, sino también asumir que toda política de prevención es necesariamente local.

Los gobiernos locales pueden estar más cerca de las necesidades ciudadanas. Y la seguridad es claramente una entidad muy sentida. La cercanía entre gobernante local y ciudadanía no se deriva exclusivamente del hecho que el primero sea elegido por esta última. También se supone que el gobernante local conoce y, aun más importante, está dispuesto a conocer mejor su municipio y lo que pasa en él. La cercanía no es sólo política. Es cognitiva. Y es pedagógica [...] Los ciudadanos apoyan políticas públicas no tanto porque satisfagan sus intereses, sino por razones y emociones. Las apoyan simplemente porque las han entendido. Y entender da más derecho a vigilar y reclamar (Mockus, 2007: 120)

La responsabilidad de las autoridades locales implica una clara división de trabajo y responsabilidad con el gobierno nacional y una autonomía que requiere, sin embargo, colaboración. La cercanía significa también la capacidad de coordinar diversas agencias locales que intervienen en todo proceso de prevención. A las causas múltiples de la criminalidad se responde a través de una política multisectorial que requiere la intervención de varios sectores involucrados, esto es, la intervención transversal de los responsables de la educación, la vivienda y el urbanismo, de las intervenciones focalizadas sobre grupos en situación de riesgo, los encargados de prevenir el consumo y el tráfico de drogas, la policía, los promotores de políticas de esparcimiento cultural o deportivo, las asociaciones que se preocupan de prevenir la violencia intrafamiliar o de desarrollar las habilidades parentales, entre otros.

Asimismo, la cercanía representa la generación de confianza que apareció fundamental en los procesos emblemáticos en la región. La construcción del metro cable que cambió las condi-

ciones de vida en varios barrios pobres de Medellín, implicó un esfuerzo de más de 30 proyectos sociales que crearon la confianza en zonas donde los conflictos armados entre barrios eran habituales. En Diadema, imponer el cierre de la venta de alcohol, principal causa de las riñas que causaron una alta tasa de homicidios, se pudo dar después de crear confianza entre los habitantes y de ganar el apoyo de la ciudadanía frente a decisiones resistidas.

Finalmente, para que una política de seguridad sea eficaz, necesita coherencia con la política urbana. Una política habitacional que conduce a la segregación sistemática de los sectores sociales menos favorecidos es poco compatible con una política de prevención que conduce a la cohesión social.

El enfoque local es también aquel que permite un monitoreo permanente con informaciones creíbles, una articulación local con las diversas comunidades locales, la rendición de cuentas regulares y la transparencia.

Un aspecto esencial hoy día es lo que se ha llamado el “partenariado”,¹ como forma colectiva de trabajo en las ciudades. La gestión de estos tipos de coaliciones requiere una proximidad y una presencia casi cotidiana que garantice el seguimiento y consolidación de estas asociaciones.

Los tipos de prevención y prioridades

La prevención tiene expresiones múltiples. La prevención penal, aquella que ejerce el sistema de justicia criminal, no es la que

¹ El “partenariado” es un neologismo que traduce el “*partnership*” común en los países anglosajones y se refiere en materia de prevención ya sea a “los grupos de personas (o actores sociales) que comparten un interés o una característica que les confiere una opinión particular en materia de criminalidad y prevención” (FESU, 2008: 30), ya sea a “una asociación alrededor de un problema de seguridad preciso y circunscrito” (Vanderschueren, 2009: 112).

consideramos aquí, porque se limita a la sola represión y, si bien la aplicación rigurosa de la ley es indispensable porque “represión y prevención son las dos caras de una misma medalla”, el ejercicio de la represión y las políticas de “mano dura” por sí solas no conducen a buenos resultados y aun pueden fortalecer prácticas perversas, como lo han mostrado las políticas de “mano dura” y “supermano dura” en Honduras y San Salvador en el pasado reciente. “La prevención a través del derecho penal cuenta con unas limitaciones estructurales obvias” (García-Pablos de Molina, 2003: 1016). La alternativa no es mano dura contra mano blanda sino la aplicación de manos inteligentes que equilibran represión, cuando es necesaria, y prevención social.

Las formas de prevención social son múltiples y complementarias. La prevención primaria o universal se dirige a todos los ciudadanos y apunta a “las causas mismas del conflicto criminal para neutralizarlo antes de que el problema se manifieste [...] y a resolver las situaciones carenciales criminógenas, procurando una socialización provechosa acorde con los objetivos sociales” (García-Pablos de Molina, 2003: 984). La prevención secundaria focaliza a aquellos grupos sociales o individuos que presentan mayor riesgo de protagonizar situaciones de violencia y delincuencia o de ser atraídos por las drogas. Los programas dirigidos a desertores escolares, a jóvenes de barrios críticos o a consumidores problemáticos de droga ejemplifican esta prevención. La prevención terciaria se dirige a aquellas personas que ya entraron en conflicto con la ley para que no reincidan.

Por último, la prevención situacional, complementaria a la social, pero que no la sustituye, consiste en modificar el entorno criminógeno para evitar el riesgo de delinquir (iluminación, cámaras, guardias privadas, entre otros). Es complementaria de la prevención social en la medida que evidencia las dimensiones temporales y espaciales del delito, pero no llega a la raíz del proble-

ma, “obstaculiza, aplaza o desplaza la comisión del delito pero no lo evita” (García-Pablos de Molina, 2003: 1035). De algún modo, en el contexto actual de Ciudad Juárez la presencia de fuerzas militares en la calle actúa como forma de prevención situacional, además de ser un factor que tendría que generar más confianza en la población. Si se consideran los movimientos de población hacia El Paso y la estabilidad de la tasa de homicidios, por el momento no logra ninguno de los dos objetivos.

La prevención comunitaria, más que una prevención específica, es una forma de hacer prevención, al movilizar a los actores sociales de una comunidad, y es también una forma de facultar a la comunidad. Más que apoyarse sobre los expertos de todo tipo, esta prevención pone el énfasis sobre el rol y la participación de los actores de la comunidad local y por ende reconstruye muchos de los controles informales preventivos y responsabiliza a la comunidad de la tarea de coproducir la seguridad.

EL PROCESO DE GESTIÓN LOCAL DE LA PREVENCIÓN

Visión inicial

La gestión de la política local de prevención es un proceso riguroso que consta de varias etapas que hay que asumir en forma flexible y en acuerdo con las realidades locales.

Una primera etapa es la instalación de esta política que supone tres requisitos. En primer lugar, un liderazgo local, que puede ser, según los marcos institucionales, del alcalde o de un miembro, por ejemplo, del Poder Judicial, que sea capaz de imponer una visión que guiará la implementación de esta política. Esta

visión debe ser constructiva y apuntar a la cohesión social o la calidad de vida o la cultura urbana, y no limitarse a anunciar que se va a disminuir la delincuencia. Esta última perspectiva sería entendida por la población como el inicio de un programa policial que desresponsabilizaría a los actores locales.

La visión tiene que relacionarse con las políticas locales del municipio, sobre todo la de inclusión social, y además adquiere una dimensión pedagógica, porque permite guiar la estrategia frente a las diversas opciones que plantea la resolución de algunos problemas.

Esta visión se enriquece con el tiempo al punto de transformarse en la perspectiva esencial de los ciudadanos. Surgida desde el líder, de la ciudadanía o de otra instancia, la visión debe ser ampliamente difundida por el liderazgo al inicio, para ir cediendo presencia en la medida en que se expresa a través de los programas y proyectos de la política de seguridad.

El segundo requisito es la presencia de un equipo técnico sólido, capaz de guiar el proceso, de vincularse con los actores locales, de articular las diversas agencias y los “partenariados”, de comprender los desafíos de la prevención, de tener una visión multidisciplinaria y multisectorial de su puesta en práctica y de aprender de las lecciones tanto de las experiencias locales como de otras ciudades.

El tercer requisito es el apoyo financiero y sociopolítico sin lo cual es difícil progresar. Si éste no existe, una primera tarea es conseguir el apoyo que garantizará la sustentabilidad del proceso.

El diagnóstico

Una segunda etapa fundamental y de la cual dependerá mucho la orientación y la solidez del proceso mismo es la realización de un diagnóstico que tiene tres funciones.

La primera es generar información, conocimiento y consenso sobre los principales problemas de inseguridad en un territorio, lo que significa identificar las características de la delincuencia: sus manifestaciones y sus actores y sobre todo los factores de protección y de riesgo locales que la provocan. Se trata no sólo de conseguir una percepción global de los lugares y formas que tienen las manifestaciones de delincuencia sino sobre todo de entender sus características profundas, es decir, cómo se explican como fenómeno social. Identificar los barrios críticos, sus características, los grupos sociales en mayor situación de riesgo, los temores múltiples y su justificación subjetiva y objetiva.

Significa también verificar la evolución de la delincuencia, la existencia de tendencias (aumento del homicidio, de determinado tipo de robo, de la participación juvenil, etc.) y de estadísticas confiables en la ciudad, de los grados de compatibilidad de las percepciones de la policía con respecto a la percepción ciudadana. Incluye también determinar las prioridades de la población, que pueden variar según los grupos sociales o las áreas geográficas de la ciudad.

El segundo objetivo del diagnóstico es la revisión crítica de las prácticas vigentes en la ciudad y sus efectos. Por ejemplo, si tuviera que realizar un diagnóstico hoy, verificaría la validez de la presencia militar en Ciudad Juárez, su forma de desplegarse y su impacto sobre la criminalidad y sobre la población. También verificaría el impacto de algunas prácticas de organizaciones no gubernamentales (ONG) en la reducción de la violencia intrafa-

miliar (como el caso de la “Casa Amiga”) y en la inserción de grupos juveniles organizados en pandillas o en maras, y sacaría las lecciones que derivan tanto de las prácticas exitosas como de los posibles errores o carencias.

Entre estas verificaciones, es relevante la evaluación de las relaciones entre la población y sus diversos grupos (por edad, género, nivel socioeconómico y áreas residenciales) y la policía y la justicia, porque el trabajo futuro requiere una sintonía entre actores de la sociedad civil y representantes de la policía y del poder judicial.

Un tercer objetivo —a nuestro juicio esencial— del diagnóstico es generar un consenso entre los futuros socios de la estrategia, los “partenariados” que nacen desde el diagnóstico, de modo de facilitar la responsabilización de la población y de llegar a una síntesis consensuada sobre los resultados del diagnóstico. Este consenso buscado explica por qué el diagnóstico gana al ser participativo y no es un diagnóstico de “expertos”. Estos últimos son útiles y aun indispensables en algunos casos, pero como socios acompañantes. Es la población misma y sus organizaciones (pero también acompañada por la inteligencia policial, sobre todo donde el crimen organizado opera con fuerza) los que deben de algún modo apropiarse del diagnóstico, pues si no, se transforma en una lista de ejercicios científicos que acumulan datos sin que se realice ni síntesis de parte de las organizaciones locales ni apropiación de estos conocimientos.

En este sentido, a la crítica manifestada antes sobre el “exceso” de diagnósticos en Ciudad Juárez, la respuesta está en la carencia de esta apropiación que hubiera permitido tener una capacidad de evaluación del proceso actual: es precisamente la falta de este tipo de diagnóstico que explica por qué no se ha previsto que al enfrentar el crimen organizado sobre el tema

de la droga, esta organización criminal iba a reorientar su actividad hacia las extorsiones, el sicariato, el “secuestro exprés” y el secuestro de personas. No se valoró tampoco lo suficiente que los asesinatos de mujeres eran parte de la trata de personas y no un simple problema de violencia de género.

En materia de apropiación del diagnóstico, el factor temor es un dato esencial (ha determinado el exilio hacia El Paso, Texas, de muchos). Hay que discernir los diversos temores y el impacto de ciertas acciones (como la extorsión o el secuestro de personas) sobre los segmentos de la población para poder, como se dijo con lucidez, “transgredir el temor” y permitir definir acciones precisas frente a delitos graves como la extorsión. ¿Qué se hace en estos casos para acompañar y guiar a las víctimas?

Otro aspecto relevante es la percepción que los “chavos” tienen del crimen organizado y el grado de legitimidad cultural que ha adquirido esta actividad criminal en segmentos juveniles segregados o estigmatizados. Dos razones principales justifican esta importancia: por una parte, la imperiosa necesidad de inclusión social de estos jóvenes y, por otra, el riesgo real que representa la reproducción del crimen organizado que se da a través de jóvenes progresivamente incorporados a otras actividades, como el sicariato.

La forma de realizar un diagnóstico supone respetar varios pasos. El primero es, tratándose de un diagnóstico participativo, la formación del grupo guía, es decir, identificar los principales responsables y actores relevantes bajo la dirección del equipo técnico. El segundo paso requiere proceder con ellos al diseño del proceso, definiendo el alcance territorial, el calendario y las responsabilidades, determinando el alcance temático y elaborando indicadores e índices. El alcance temático implica

seleccionar los temas relevantes para la ciudad y dejar de lado otros menos importantes. Los índices e indicadores son importantes para evitar las interpretaciones subjetivas, facilitar un lenguaje común y tener referencias para poder evaluar.

El tercer paso es la conducción del proceso de diagnóstico que necesita varios meses, incluye la recolección de datos e informaciones y la investigación temática, de acuerdo con el alcance del diagnóstico. En función del alcance definido antes, de los recursos humanos y financieros disponibles y de las prioridades, el grupo guía verifica si tiene los datos necesarios para la elaboración de una estrategia. El paso siguiente lleva al análisis de las prioridades surgidas, de las buenas prácticas y de la identificación de las formas de coproducción de la seguridad.

Finalmente, se requiere validar el diagnóstico, para devolver la información a las diversas comunidades de la ciudad, aceptar las modificaciones propuestas y saber que un diagnóstico requerirá actualizaciones permanentes.

La estrategia y su implementación

La formulación de una estrategia implica el análisis de las posibles soluciones, con base en los resultados del diagnóstico, frente a cada problema relacionado con la delincuencia y sus causas múltiples. Se debe reconocer que hay varias modalidades de abordar un mismo problema, las que dependerán de la visión que guía el proceso, de la sustentabilidad política, social y financiera, de la factibilidad, de la importancia de los problemas considerados y también de las prioridades de la población. Una buena estrategia parte siempre de las prioridades no de las autoridades sino de la población, porque crea el clima de confianza necesario y aumenta la credibilidad del proceso. Es evidente que en

Ciudad Juárez la prioridad es el crimen organizado, las respuestas a sus formas de operar, la reproducción del crimen organizado (a través de los jóvenes cooptados) y los factores que favorecen la violencia y el abordaje del temor que genera para “transgredir el miedo”, porque es evidente que no se superará esta etapa sólo con un buen programa policial. El apoyo poblacional es fundamental y los programas de inclusión social indispensables.

La implementación estratégica pasa por “partenariados” o coaliciones, donde algunos socios son indispensables. Los grupos interesados e involucrados en los problemas detectados (por ejemplo, en el caso de la extorsión, los empresarios y comerciantes deben hacer parte de este proceso). En la mayoría de los programas de la estrategia, dos socios son indispensables: la policía —si es transparente y eficaz— y los jóvenes, porque ellos son las principales víctimas y victimarios de los delitos y de las conductas de riesgo y parte de ellos son a menudo los más excluidos socialmente.

La implementación estratégica pasa por proyectos o programas calendarizados con responsabilidades precisas de los socios que son miembros del “partenariado” y también por una planificación que incluye una fase de monitoreo y evaluación.

En la estrategia hay que incluir la búsqueda de fondos y su movilización, para realizar tareas importantes que derivan del diagnóstico.

Apoyados por el equipo técnico, conducen la estrategia los “partenariados” (o grupos de trabajo, cuando el problema abordado es transversal a más de un “partenariado”, como sería ciertamente el caso de la lucha contra el crimen organizado).

Una metodología práctica es que cada grupo de trabajo aborde los problemas de su respectivo eje estratégico (por ejemplo, la violencia intrafamiliar, el problema de las pandillas violentas y maras, el crimen organizado, entre otros), proponga enfoques a partir de posibles escenarios y defina objetivos. Es importante recalcar que casi siempre hay varios posibles escenarios y que el rol de los socios es a partir de la visión, los recursos, la factibilidad y los plazos considerados, definir las modalidades de acción que se transforman en un plan de acción para cada objetivo y vincular éstos con proyectos, actividades, recursos y resultados esperados.

En el terreno, los gestores territoriales son los que implementan estos planes de acción. Deben tener conocimiento del área, liderazgo y capacidad de convocatoria en el sector y saber traducir la política a la realidad inmediata.

Opciones estratégicas

Para la elaboración de una estrategia, la *Guía de prevención local* presenta varios ejemplos ilustrativos (véase ONU-HABITAT y Universidad Alberto Hurtado, 2009). Aquí presentamos uno que se refiere a casos hipotéticos, pero reales en varias ciudades de la región, de barrios críticos, es decir, marcados por la influencia y el control del narcotráfico. Hipotéticamente, los resultados sintetizados del diagnóstico muestran la existencia de dos barrios críticos, centros de distribución de la droga a la ciudad y cooperación de jóvenes “soldados”, e indican que las causas principales son la historia de la violencia en el barrio, la exclusión social y la presencia de un capital social “perverso”.

Frente a estos resultados existen varios escenarios posibles que se pueden resumir en las siguientes intervenciones y

que se han verificado en la región como práctica común pero no exhaustiva:

- a) Apoyo exclusivo sobre el sistema de justicia criminal.
- b) Acción social solamente.
- c) Intervención integral con policía y justicia incluidos.
- d) Reorganización de liderazgos.
- e) Focalización en jóvenes adolescentes.
- f) Creación de alternativas de trabajo.
- g) Formación de mediadores comunitarios.

La selección de una o varias de estas opciones dependerá de la visión inicial y de los recursos humanos y financieros. Si se adopta un enfoque de reconstrucción de la ciudadanía en el largo plazo a partir de puntos estratégicos que lo permiten, se tendrá que ubicar en la historia de la violencia del barrio y de las formas de exclusión social, las características del terreno fértil que permitió la penetración y consolidación de un capital perverso que se manifiesta a través de los narcos. Descartando las opciones (a) y (b), porque conducen sea a la no sustentabilidad (a) o a la ingenuidad (b),² se apuntará en el corto plazo sobre la opción de intervención integral (c) y la focalización sobre los adolescentes y jóvenes para facilitar su desarrollo psicosocial y para impedir la reproducción del crimen organizado (e) a través, por ejemplo —hay otras vías—, de un programa como aquel de “Río. Lucha para la paz”, que utiliza el arte marcial como forma de educación o a través de actividades culturales liberadoras como el *hip hop*, el *break dance*, la capoeira, el teatro y otras formas artísticas y culturales que llegan a los jóvenes.

Se complementará esta intervención con un trabajo de largo plazo que contemple la reorganización de liderazgos (d) que

² Al no contar con el apoyo policial eficaz, esta opción social por sí sola arriesga la paralización rápida.

es una tarea de varios años, fortaleciendo esta opción con la búsqueda de alternativas de trabajo (f) y la formación de mediadores comunitarios (g).

En todas las opciones, la continuidad y el factor tiempo son esenciales. Cortar un programa de este tipo después de dos años, por cualquier motivo, implica retroceso grave. Los tiempos de una intervención programática en estos casos no pueden ser subordinados a los tiempos políticos o administrativos sino a las exigencias de la gente.

LAS ACTIVIDADES DE APOYO

Cuatro actividades son fundamentales como complementos de una estrategia local de prevención. El *monitoreo* que permite rectificar los avances erróneos y que debe apuntar a verificar la presencia real de los actores sociales más importantes. La *evaluación* que se hace en forma calendarizada (por ejemplo, después de dos o tres años) es esencial y debe estar en línea con los índices y criterios adoptados al inicio del programa o proyecto. Mientras el monitoreo es permanente y corresponde al equipo de trabajo, la evaluación se da con frecuencia más distante y es realizada por actores externos al proyecto. Hay que subrayar el hecho de que la disminución de la delincuencia no es necesariamente el criterio principal de una evaluación sino la consecuencia de otros resultados.

La *comunicación* es otra actividad básica. Tiene por objetivos hacer entender, a través de un lenguaje común y comprensible, la política seguida y compartida por las instituciones, los "partenariados" y la comunidad. Difunde los valores que sustentan esta política y los avances. Debe preocuparse de responder en forma

rápida y coherente a la contingencia, tratando de contextualizar la información y evitando así su manipulación sensacionalista por los medios de comunicación. Acuerdos o “partenariado” con los medios pueden ser muy útiles.

La *institucionalización* del proceso es fundamental para la sustentabilidad y para conducir a una cultura de la prevención. Dos objetivos derivan de esta exigencia. El primero es instalar y posicionar el tema de la coproducción de la seguridad en las instancias del gobierno local haciendo comprender que ésta es transversal a las diversas políticas y que no puede ser delegada a terceros en una lógica puramente represiva. Encontrar la forma de institucionalizar esta responsabilización no es simple ni obedece a fórmulas universales: los municipios tienen formas diversas de resolver los problemas.

El segundo objetivo es de largo plazo. Después de una colaboración efectiva entre socios y “partenariados”, puede ser conveniente ratificar este acuerdo a través de una fórmula como los “Pactos urbanos” o un “Libro blanco”, como se realizó en Bogotá o en Johannesburgo. En ambos casos, al constatar que su trabajo mancomunado ha dado frutos positivos, los socios institucionalizan su cooperación asumiendo una responsabilidad precisa y un compromiso de continuidad. Ciudad Juárez de aquí a varios años debería tener su Libro blanco o su Pacto urbano, que podría tener para todos un valor simbólico como memoria histórica de sus habitantes.

Finalmente, la *capacitación permanente* que se da a través de talleres, cursos, seminarios y conferencias, es indispensable si se quiere obtener la apropiación de estos procesos por todos los actores de la ciudad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Foro Europeo para la Seguridad Urbana, FESU (2008). *Guía sobre las auditorías locales de seguridad*. París: FESU / Seguridad Pública del Gobierno de Canadá.
- García-Pablos de Molina, Antonio (2003). *Tratado de criminología*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Mockus, Antanas (2007). "Papel y retos de los gobiernos locales en la gestión y coordinación de la seguridad ciudadana". En *Ciudades seguras para convivir*. San Salvador: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-HABITAT, y Universidad Alberto Hurtado (2009). *Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Santiago: ONU-HABITAT / Universidad Alberto Hurtado.
- Vanderschueren, Franz (2009). "El partenariado". En Ruiz, Juan Carlos y Elena Carli (eds). *Espacios públicos y cohesión social*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado / Proyecto Urb-AL.

PREVENCIÓN:
UN ABORDAJE INTEGRAL
DE SEGURIDAD DESDE LA
PROMOCIÓN DE GARANTÍAS
EN UN CONTEXTO DE ESTADO
DE DERECHO Y DESARROLLO
SOSTENIBLE CON EQUIDAD

Leslie Sequeira

En términos generales, la prevención es entendida como aquel conjunto de esfuerzos que busca identificar la causalidad de la violencia y la delincuencia, para facilitar, como resultado del análisis planteado, los procesos de concertación y ejecución de todas aquellas medidas orientadas a subsanar las condiciones de precariedad, victimidad o vulnerabilidad que aumentan la intensidad de los riesgos y amenazas a la seguridad integral de mujeres y hombres.

La prevención constituye una propuesta de abordaje de los fenómenos de violencia y delincuencia, coherente con el espíritu de un Estado adscrito al Modelo de Seguridad Humana, Integral y Democrática (Comisión de la Seguridad Humana, 2003).

La violencia y la delincuencia se entienden como las manifestaciones de la conflictividad social no resuelta; los efectos de la falta de garantías entre unas personas, la inequidad y la arbitrariedad e impunidad de actuación de algunos segmentos.

En un contexto democrático, la seguridad debe ser entendida como aquel conjunto de garantías que el Estado otorga para que todas las personas se desarrollen plenamente, con “libertad frente al miedo y libertad frente a las necesidades”, como bien lo plantea la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

La prevención encuentra como pilares fundamentales a las garantías en un contexto de Estado de derecho y de desarrollo sostenible y sustentable con equidad. La arbitrariedad, la impunidad, la corrupción, la exclusión, la discriminación, la marginalidad, la inequidad y la violencia como prácticas sociales enraizadas, consi-

derando primordial el análisis de género sobre el tema (véase Galtung, 2003), constituyen severos desafíos para ser tomados en cuenta en un esfuerzo de construcción de paz.

ELEMENTOS DE UN MODELO DE PREVENCIÓN

Lejos de agotar todas las posibilidades para configurar un esfuerzo de prevención, esta propuesta busca contribuir al debate, al sugerir procesos que instrumentalicen la defensa y promoción de los derechos humanos, desde la justicia y el desarrollo con equidad. El modelo propone avanzar en la construcción de una sociedad donde las garantías se constituyan como el mejor antídoto contra los fenómenos de la violencia y la delincuencia, así como una respuesta a la conflictividad que, si bien nunca dejará de existir, podrá instrumentalizarse con recursos alternativos a la violencia, tales como el diálogo, la reparación y la construcción de mejores escenarios para mujeres y hombres.

Un elemento esencial del modelo propuesto parte de su carácter eminentemente local, considerando a la comunidad como un ámbito territorial definido, donde tienen lugar diversas relaciones sociales y antecedentes históricos, que perfilan los fenómenos violentos y delictivos que afectan a las personas.

De la misma manera, la orientación comunitaria del modelo pondera la participación como un elemento esencial del proceso de implementación en la medida en que se identifique como un esfuerzo desde las personas, para las personas y con las personas. Esto con el objetivo de tratar de maximizar las relaciones, integrar a todas las agrupaciones y consolidar plataformas sociales que posean la capacidad de analizar los problemas, buscar soluciones y construir estrategias dinámicas y creativas para garantizar

entornos seguros y libres de amenazas. También, para dejar atrás respuestas represivas que únicamente amplían la espiral de violencia, y avanzar hacia propuestas conciliadoras, restitutivas y constructivas.

COMPONENTE I.

CUALIFICACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA A NIVEL LOCAL

1. Registro de la violencia, la criminalidad y la delincuencia según datos oficiales.
2. Encuesta de victimización.
3. Cruce de información estadística y datos vertidos en las encuestas de victimización, para conocer el perfil de las víctimas, los victimarios y el contexto donde tienen lugar los ilícitos.
4. Correlaciones con otros indicadores sobre desarrollo a nivel local y estudios comparados para determinar tendencias.
5. Estudios de paz, donde el análisis de género ha hecho aportes significativos.
6. Estudios sobre violencia juvenil.
7. Estudio sobre la efectividad y la eficacia del sistema de seguridad y justicia a nivel local.
8. Memoria histórica (verdad, justicia, reparación a las víctimas).

Los productos esperados del componente I son:

- Informe sobre la incidencia violenta y delictiva a nivel local.
- Cifras de violencia, delincuencia y criminalidad no reportadas al sistema de seguridad y justicia.
- Perfil de las víctimas, victimarios y contextos donde tienen lugar los delitos.
- Correlaciones entre las características socioculturales y

ambientales del contexto y las manifestaciones violentas y delictivas a nivel local.

- Análisis de género sobre las manifestaciones de la violencia y delincuencia.
- Análisis sobre la causalidad y los efectos de la violencia y los jóvenes como víctimas y victimarios.
- Informe sobre las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de las instituciones del sistema de justicia y seguridad a nivel local.
- Informe sobre las correlaciones históricas de la conflictividad y las manifestaciones de la violencia, la delincuencia y la criminalidad a nivel local.
- Informe general integrado sobre las condiciones de seguridad y justicia a nivel local.

COMPONENTE II.

FORTALECIMIENTO Y MAXIMIZACIÓN

DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD

Y JUSTICIA A NIVEL LOCAL

1. Fortalecimiento de los sistemas de registro de denuncias.
2. Elaboración de propuesta técnica sobre el proceso de fortalecimiento y maximización de las instituciones de justicia y seguridad a nivel local.
3. Elaboración, socialización e implementación del modelo de coordinación interinstitucional para el seguimiento de la denuncia y la atención a las víctimas.
4. Elaboración y socialización de indicadores para el control de la eficacia y la eficiencia del sistema de seguridad de justicia, progresivo con respecto al proceso de fortalecimiento y maximización de las instituciones.

Los productos esperados del componente II son:

- Modelo de registro de denuncias unificado, socializado y operativizado.
- Plan de fortalecimiento y maximización de las instituciones de seguridad y justicia que contemple: necesidades de despliegue, de capacitación, de garantías a operadores, de normativa adicional, de apoyo a las víctimas y a las personas usuarias del servicio.
- Modelo de coordinación interinstitucional que incluya procedimientos, responsabilidades, plazos, procesos de control interno y externo, e indicadores de eficacia y efectividad del sistema.
- Plan de control y evaluación del modelo de seguimiento de la denuncia y atención a las víctimas, por parte de figuras como los observatorios de seguridad y justicia.

COMPONENTE III.

CONTROL Y AUDITORIA SOCIAL:

IMPLEMENTACIÓN DE OBSERVATORIOS

LOCALES SOBRE SEGURIDAD Y JUSTICIA

1. Mapeo de actores.
2. Presentación del programa.
3. Socialización de la información recabada.
4. Socialización de indicadores.
5. Socialización, discusión y aprobación de mecanismos de rendición de cuentas.
6. Generación de espacio para opinión y debate.

En este caso, los productos esperados del componente III son:

- Observatorio instalado.
- Mecanismos de rendición de cuentas implementado.

- Asambleas de Observatorio de Seguridad y Justicia.
- Informe de resultados semestrales.
- Planes y proyecciones elaboradas.

COMPONENTE IV.

SENSIBILIZACIÓN Y CULTURA DE PAZ

1. Mapeo de actores.
2. Elaboración de programa.
3. Desarrollo de actividades de sensibilización y cultura de paz.
4. Socialización del producto sobre recuperación de la memoria histórica.
5. Capacitación en derechos humanos, interculturalidad, equidad de género y derechos de la niñez, adolescencia y juventud, participación social, solidaridad y orientación para el rescate del tejido social.
6. Campañas antidrogas y de control de la violencia armada (considerando el consumo de drogas, alcohol y la circulación y el uso de armas de fuego, como dos factores fuertemente relacionados con la violencia y la delincuencia).
7. Alfabetización jurídica.
8. Implementación de mecanismos de auditoría y control sobre el proceso.
9. Rendición de cuentas ante el Observatorio.

Los productos esperados del componente IV son:

- Actores involucrados en el proceso.
- Programa elaborado, socializado e implementado.
- Resultados del proceso y del impacto de los programas, sistematizados y socializados.
- Socialización de resultados en el contexto del Observatorio.

COMPONENTE V.

PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO CON ENFOQUE PREVENTIVO

1. Generación de proyectos de desarrollo para reducir factores de vulnerabilidad entre segmentos poblacionales y contextos visualizados en el proceso diagnóstico, ponderando el planteamiento sobre género en democracia (GED)¹ y democracia de género,² así como la protección integral a niñez, adolescencia y juventud e interculturalidad.
2. Implementación de proyectos y programas.
3. Evaluación y control.

Y los resultados esperados del componente V son:

- Proyectos de desarrollo con enfoque preventivo (social, situacional y control de factores criminógenos, como el alcohol, tabaco, drogas y armas de fuego)³ generados, validados, aprobados e implementados en el contexto de las agendas de desarrollo local.
- Evaluación y control del proceso de implementación y resultados verificados.
- Socialización de resultados en el contexto del Observatorio.

¹ Según la plataforma de acción de Beijing, "La equidad implica que las necesidades, los intereses, las preocupaciones, experiencias y prioridades tanto de mujeres como de hombres sean una dimensión integral del diseño, implementación, monitoreo a nivel nacional e internacional, así como seguimiento y evaluación de todas las acciones en todas las áreas".

² Que busca el avance hacia la equidad de género desde la democratización de los roles entre hombres y mujeres, brindando oportunidades para que cada persona desempeñe diferentes tareas sin importar su sexo, que hombres y mujeres tengan las mismas posibilidades de acceder a todos los recursos del desarrollo y a sus beneficios, que hombres y mujeres participen tanto en el ámbito privado como en el público, que se establezcan relaciones de respeto, equilibrio e igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, que se valore de igual manera a todas las personas, más allá de su sexo, su etnia, su clase social, su edad, entre otros (Gomariz y García, 2003).

³ Según el X Encuentro de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento al Delincuente: Existen dos tipos de prevención: la prevención social que actúa sobre las causas subyacentes y la prevención situacional que reduce las oportunidades de cometer el delito. Asimismo, se habla del control de factores criminógenos (armas, alcohol y drogas) como elementos detonantes y letalizadores de la violencia, la delincuencia y la criminalidad.

En conclusión, debe tenerse en consideración que el delito, la criminalidad y la violencia no son más que manifestaciones de la conflictividad social y de las condiciones precarias en que se debate una sociedad severamente convulsionada.

La búsqueda de respuestas para solventar la problemática requiere del concurso de muchos actores a nivel internacional, nacional y local, un enfoque multidisciplinario y sobre todo una reflexión crítica sobre los procesos implementados hasta estos momentos, para no continuar caminado en círculos.

Aunque la crisis imprime una búsqueda desesperada de soluciones rápidas, debe valorarse como un objetivo fundamental la construcción de redes sociales de relacionamiento local o plataformas que permitan la consolidación de esfuerzos en tiempo y espacio, así como los recursos necesarios para avanzar en la construcción de paz y de lugares seguros para mujeres y hombres.

Deben superarse de una vez por todas, aquellos planteamientos represivos y contenciosos, que lejos de facilitar soluciones, contribuyen con la espiral de violencia, la ingobernabilidad y la violación de derechos humanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Comisión de Seguridad Humana, CHS (2003). *La seguridad humana, ahora.*

Nueva York: CHS.

Galtung, Johan (2003). *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización.* Bilbao: Gernika.

Gomariz, Enrique y Ana Isabel García (2003). *Género y seguridad democrática.* San José: Fundación Género y Sociedad.

DERECHOS HUMANOS
Y EDUCACIÓN DE SERVIDORES
PÚBLICOS CON COMPETENCIAS
EN CONVIVENCIA, SEGURIDAD
Y JUSTICIA

Estela Baracaldo Méndez

Para aportar al desarrollo equitativo, incluyente y democrático de las mujeres en México y la región, socializaré una síntesis de nuestra experiencia sobre los derechos humanos y procesos de educación permanente de los servidores públicos con funciones en convivencia, seguridad y justicia, en Bogotá, Colombia, desde la Alcaldía Mayor de Bogotá. En este escenario, la trama versa sobre los derechos humanos y la educación; los actores son los servidores públicos, y la protagonista, la mujer, condición sexual que todavía no tiene el pleno reconocimiento en los ámbitos de la seguridad, pese a grandes esfuerzos que hemos vivido personas como la suscrita, con una trayectoria de 14 años en este campo.

Inicié sin ninguna señal de valoración de mi discurso por parte de los hombres, jefes de la Administración Distrital o mandos superiores de la Policía, y a quienes hoy brindo asesorías, cuyos productos salen a la luz pública sin mi nombre, según ellos, omitido por algún descuido de escritura o con una mención en voz rápida y baja, sólo por una razón: los temas de seguridad aún parecen estar reservados para los hombres y no se ve bien que una mujer conozca más de estos temas que un alto oficial.

En términos de representación cuantitativa, falta mucho. En ningún cuerpo de la Fuerza Pública de América Latina la población pasa del 12% y en el campo de la investigación judicial del 33%, en el caso colombiano. Son contadas las ministras de Defensa, las directoras de Seguridad, las mujeres General, las directoras de cuerpos policiales, etc. Desde luego, resulta llamativo saber qué pasará cuando la representación femenina sea mayoritaria en este campo.

En este texto, no usaré el femenino y masculino para los términos correspondientes, en razón a mi adhesión a los planteamientos de la belga Chantal Mouffe¹ sobre la construcción de una ciudadanía democrática radical “en la que la condición sexual de hombre y mujer no sea el factor determinante para el logro de la participación política en pro del bien común”. He llegado a la conclusión que con esta distinción en el lenguaje aportó poco para superar las desigualdades de derechos que trae consigo el dogma liberal “todos los hombres nacen libres e iguales”. Por el contrario, utilizaré el yo y el nosotros, como modo singular y plural de aproximarme a un mundo natural y político constituido por hombres y mujeres ansiosos de vivir bajo el “principio de la equivalencia democrática”, planteado por la misma autora.

UBICACIÓN DE LA EXPERIENCIA

Esta experiencia de educación permanente² de servidores públicos en Bogotá es parte de las políticas públicas que, desde 1995, la Alcaldía Mayor de Bogotá, a cargo de la Coordinación que actualmente dirijo, ha implementado inicialmente para la

¹ Polítoóloga belga (1943). Su pensamiento se sitúa en la tradición de Maquiavelo alusivo al papel esencial del conflicto en la preservación de la libertad. Destaca el protagonismo de las pasiones en la política y la necesidad de avanzar en objetivos democráticos más claros, teniendo en cuenta que el papel racionalista de la política ha conducido a exclusiones en la concesión de los derechos a los diversos grupos que constituyen la sociedad. En esta ocasión, en relación con la participación de la mujer en los asuntos políticos tomaré apartes de su libro el retorno de lo político.

² Según el informe de la UNESCO, “La educación a lo largo de la vida representa para el ser humano una construcción continua de sus conocimientos y aptitudes y de su facultad de juicio y acción. Debe permitirle tomar conciencia de sí mismo y su entorno y desempeñar su función social en el mundo del trabajo y en la vida pública. El saber, el ‘saber hacer’, el ‘saber ser’ y el ‘saber convivir’ en sociedad constituyen los cuatro aspectos, íntimamente enlazados, de una misma realidad. La educación a lo largo de la vida, experiencia cotidiana y caracterizada por momentos de un intenso esfuerzo de comprensión de datos y hechos complejos, es el resultado de una dialéctica con varios aspectos. Si bien entraña la repetición o imitación de gestos y prácticas, es también un procedimiento de apropiación singular y de creación personal. Combina el conocimiento formal y no formal, el desarrollo de aptitudes innatas y la adquisición de nuevas competencias. Conlleva esfuerzos, pero también la alegría del descubrimiento. Además de ser una experiencia singular de cada persona, es también la más compleja de las relaciones sociales, pues abarca a la vez los ámbitos cultural, laboral y cívico” (Delors et al, 1996).

cualificación de la Policía Metropolitana, y hoy para los distintos funcionarios que atienden el sistema de seguridad y el sistema de justicia (formal y no formal), entre ellos, la policía de vigilancia, los conciliadores, los jueces de paz, los inspectores de policía, los comisarios de familia, la policía judicial, los peritos forenses y los fiscales, entre otros. Ésta fue una iniciativa de la Administración Distrital,³ liderada por Antanas Mockus Sivickas, que ha contado con el aval y fortalecimiento de los gobiernos posteriores: Enrique Peñalosa, Luis Eduardo Garzón y Samuel Moreno.⁴

En el marco de los derechos humanos, desde los respectivos planes de desarrollo cada administración ha sumado a la disposición de una ciudad más incluyente, con aportes como la cultura y educación ciudadana, soportada en el imperativo “la vida es sagrada”, que hoy posiciona a Bogotá entre las ciudades más seguras de América Latina y con una tasa de 18 homicidios por cada 100, 000 habitantes (Mockus, 1995-1997 y 2000-2003); “prevenir y sancionar” comportamientos ciudadanos contrarios al bienestar colectivo a fin de lograr la convivencia ciudadana como escenario de ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes (Peñalosa); la “seguridad como bien público” debe orientar hacia una cultura

³ En esta ocasión se trataba de una experiencia sin antecedentes en Colombia por parte del gobierno civil local: dedicar recursos para la capacitación del personal de la policía (los policías de vigilancia cotidiana en la calle o de tropa) en las facultades de educación continuada de las universidades. Pues por tradición en Colombia y demás países latinoamericanos, los oficiales de la policía (o el personal de mando) han accedido a las universidades para cursar estudios superiores o de especialización para cumplir con requisitos de ascenso o proomover su desarrollo particular.

⁴ Quienes, gracias al soporte normativo gestionado por el alcalde Jaime Castro, avanzaron en la configuración de Bogotá como ciudad competitiva, a partir de los siguientes aportes particulares. Con Antanas Mockus, en sus dos administraciones, la instauración de la educación ciudadana como mecanismo necesario para lograr la convivencia, la reducción de índices de violencia, bajo el cumplimiento eficiente de las funciones de las autoridades político-administrativas, la acción eficiente de la policía y cada uno de los demás organismos con competencias en seguridad y la participación solidaria de los ciudadanos, bajo el derrotero de “la vida es sagrada”. Con Enrique Peñalosa, la adecuación de la infraestructura urbana y la disposición del espacio público como derecho y bien público al servicio de los ciudadanos. Y con Luis Eduardo Garzón, la satisfacción de necesidades básicas, entre ellas, la seguridad alimentaria para las poblaciones más necesitadas, en congruencia con el cumplimiento de los fines del Estado, así como la inclusión de las poblaciones vulnerables a los servicios del Estado. De igual manera, la administración del alcalde Samuel Moreno Rojas avanza hacia “La seguridad como un derecho y bien público”.

de derechos humanos y convivencia “desde el reconocimiento de la diversidad de género, generacional, étnica, cultural, en un marco de equidad” (Garzón, 2004-2007) y, “la seguridad como derecho y bien público” debe posibilitar “la calidad de vida de la población, el reconocimiento, garantía y restablecimiento de los derechos humanos y ambientales con criterios de universalidad e integralidad” (Moreno, 2008-2012).⁵

Los servidores públicos capacitados pertenecen a instituciones de orden nacional que tienen su respectiva seccional para Bogotá,⁶ administradas por regímenes laborales especiales que exigen la disponibilidad de 24 horas y que se mueven bajo criterios de focalización para la atención de acciones urgentes (dado el déficit de personal), poco tiempo para tareas de prevención, escasez de tiempos para su actualización y reflexión de prácticas, atraso en procesos de ascenso por no disponibilidad de presupuestos, actuación bajo presión, para el cumplimiento de metas impuestas por los gobiernos locales y los mandos institucionales en procura del control de índices de violencia, delincuencia e impunidad.

Este panorama, más el bajo nivel de confianza ciudadana en la policía, motivó a Mockus a contemplar dentro de su plan de gobierno la educación permanente y complementaria de servidores públicos, proceso que se fundamenta en consideraciones como las siguientes para hacer de ésta, escenarios de promoción y vivencia de los derechos humanos.

⁵ Plan de Desarrollo “Bogotá positiva: Para vivir mejor” (2008-2012), artículo 1.

⁶ Secretarías de Gobierno Bogotá, de Integración Social, de Salud, Regional Bogotá del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Policía Metropolitana, la Fiscalía General de la Nación y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).

DE LA EDUCACIÓN PROFESIONAL A LA EDUCACIÓN PERMANENTE EN LA GESTIÓN PÚBLICA

En la gestión pública colombiana, es usual contratar a individuos con el nivel de escolaridad profesional, técnica o tecnológica requerida para su desempeño en un determinado campo laboral, desde el cual reciben capacitación, sobre todo de orden normativo y técnico, relacionada con sus funciones, ascenso y pocos contenidos para alimentar su crecimiento como “unidad emocional-racional” (Maturana, 1997)⁷ a lo largo de su vida.

Esta tendencia de la capacitación responde a la política del Departamento de la Gestión Pública, organismo regulador de la carrera administrativa, el cual intenciona este hacer a: “preservar e incrementar el mérito de los servidores, garantizando la actualización de los conocimientos y el mejoramiento continuo de las competencias laborales para responder a las permanentes y crecientes exigencias de la sociedad”⁸ y “al desarrollo de sus capacidades, destrezas, habilidades, valores y competencias fundamentales con miras a lograr su eficacia personal, grupal y organizacional, de manera que se posibilite el desarrollo profesional de los empleados y el mejoramiento en la prestación del servicio” (Plan de formación, 2003). Desde este marco normativo nacional y de descentralización política, administrativa y fiscal, cada ente territorial implementa planes de capacitación para promover a los servidores públicos.

El énfasis de la educación para el trabajo también se aplica para los organismos de la fuerza pública, pese a su disposición de

⁷ Humberto Maturana. Biólogo y psicólogo.

⁸ Plan Nacional de Capacitación y Formación de la Fundación Pública. Numeral 1. Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia, 2003.

un régimen especial, y organismos con funciones similares, en los que la condición de masividad genera la marginación de muchas personas de los procesos de capacitación, debido en parte a la imposibilidad de cobertura y el déficit presupuestal para el pago salarial ocasionado por los ascensos.

En esta dinámica pública, cada organismo incorpora, forma y administra su talento humano para cumplir con sus competencias laborales, sin dar mayor interés al desarrollo integral de los individuos en interacción con los demás núcleos de la sociedad, razón de ser de su servicio. Vale la pena resaltar que en la fuerza pública colombiana, la cuota anual de incorporación se mantiene en un promedio del 10%.

La división entre la educación para el trabajo y la educación a lo largo de la vida, data de una vieja tradición hogareña desde la cual se busca llevar a los hijos al máximo nivel de escolaridad para garantizar “el mejor puesto de trabajo”, paradigma del mercado laboral en crisis que se manifiesta en altos índices de desempleo sin interesar la formación académica. Asimismo, conviene resaltar que la reducción presupuestal de los estados ha motivado la reducción del personal de planta y el incremento de plantas paralelas mediante la vinculación de asesores externos para el cumplimiento de diversas tareas de distinto orden, trabajadores que no ocasionan gastos para su capacitación ni por prestaciones sociales, mediante la figura del pago integral de honorarios.

Desde luego, en aras de la justicia, también se advierte la preocupación de algunas instituciones que superan la visión instrumental de su talento humano como “fuerza de trabajo”, pero que al emprender metas de cualificación se encuentran con seres conformistas, con escasa motivación hacia su desarrollo en procura de un mejor ser y hacer, con sentimientos de ser “obras

acabadas” y esperar la pensión como máxima realización. Muchos terminan su carrera laboral con amplios conocimientos, pero sin el más mínimo aporte al patrimonio público. Esta reflexión sobre la educación permanente de los servidores públicos se configura en una necesidad ante el imperativo de las transformaciones sociales y la exigencia de materializar la cultura de los derechos humanos, como lo plantea Andrea Canevaro: ya es hora de “superar la ecuación de aprendizaje-escuela e imaginarnos el aprendizaje como una capacidad de hacer frente a la realidad cotidiana que cada niño, cuando crece encuentra, y que encuentra también cada persona, adulta anciana, joven” (1990).

En consecuencia, a partir de 1995 en Bogotá se ha estructurado una propuesta educativa para servidores públicos con competencias en convivencia, seguridad ciudadana e investigación judicial, orientada a superar la fragmentación entre la “educación para el trabajo” y la “educación a lo largo de la vida”, conforme a la reflexión que, *grosso modo*, se señala en el próximo apartado.

LOS DERECHOS HUMANOS: RAZÓN Y EJE TRANSVERSAL EN LA EDUCACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS

Cuando se piensa u observa a los servidores públicos responsables de brindar protección, seguridad y administrar justicia, sobre todo en momentos de riesgo, a nuestra mente llegan imágenes que nos hacen relacionarlos con seres invencibles, héroes y dioses con capacidades salvíficas, que están obligados hasta a sacrificar su propia vida por la nuestra. En esta ilusión, olvidamos que ellos, como nosotros, hombres y mujeres, “unidades cons-

tituidas por una suma de emoción y razón” (Maturana, 1997), sienten también en su condición humana, tienen su manera particular de sentir, pensar y actuar como individuos, padres de familia, servidores públicos, ciudadanos.

Estos servidores públicos —uniformados en su mayoría—⁹ son los más visibles, están expuestos al juicio continuo de los ciudadanos, a diferencia del resto de población, y de ellos se esperan actuaciones de ángeles. No se trata, de mi parte, de justificar las actuaciones indebidas de algunos de estos actores sino de llamar la atención en torno al “reconocimiento del otro” como paso esencial en la construcción de una cultura de derechos humanos. Este planteamiento se soporta en la observancia de valores y prácticas de exclusión que las sociedades actuales —cada una en sus circunstancias— emanan en relación con algunos servidores públicos, que como los policías, son repudiados categóricamente por situaciones negativas de orden personal o colectivo, olvidando su condición de “titulares de unos derechos universales, inalienables e inviolables que se conocen en el mundo como DERECHOS HUMANOS” (Defensoría del Pueblo, 1995), salvo algunas restricciones que cada país, por razones de seguridad, ha establecido.

Y debo hacer énfasis en la exclusión a la que nuestra sociedad latinoamericana, que es la que más conozco, ha sometido a los servidores públicos responsables de “la regulación de comportamientos sociales”, porque así lo he experimentado en mi país —y otros— al acompañar procesos de capacitación en ámbitos universitarios. Para hablar “de lo que pasa en la casa”,

⁹ En Bogotá se habla del Sistema Integral de Seguridad que incluye a la “Policía, Bomberos, los funcionarios del Centro de Emergencias, entre otros”, los cuales portan uniforme. De esta manera, se ha pasado de la concepción de atribuir la seguridad sólo a la policía a ampliar tal competencia a otros organismos para la atención de violencias de distinto orden.

en Bogotá, a lo largo de los 14 años de trabajo con 12 universidades públicas y privadas, se ha tenido que someter a procesos de concertación en que los policías de vigilancia y judicial tomen alimentos en los mismos espacios de los estudiantes regulares, que sean aceptados con su vestuario civil por algunos tiempos, usar los ascensores de ciertos edificios,¹⁰ etc. Lo anterior en razones como: “sus modos de comer no corresponden a las etiquetas del contexto”, “su vestuario carece de calidad y estética”, “los ascensores al igual que los salones quedan impregnados de sus olor a sudor y calle”, último argumento por el cual en alguna ocasión un grupo de alumnos se rehusó a utilizar el mismo salón ocupado por policías momentos antes. En el Ecuador, en 2005, la universidad contratada por la Dirección de Seguridad de Quito exigió impartir un proceso de formación sobre protocolo y comportamientos básicos dentro del ámbito académico antes de ingresar al curso, en razón a la higiene de los servicios sanitarios y las relaciones con el resto de estudiantes, entre otros, objetivo noble pero molesto para los participantes en calidad de adultos con responsabilidades como formadores de ciudadanos.

En este orden, toda política pública de seguridad que se comprometa con la cualificación permanente de sus servidores para contribuir a su desarrollo individual, institucional y un mejor trato a los ciudadanos, debe por lo menos desarrollar dos estrategias: implementar mecanismos de educación ciudadana e interinstitucional tendientes al conocimiento de las competencias de los servidores públicos que laboran en la seguridad y justicia, en este caso, con sus debidos derechos y deberes, y trascender el llamado plan temático para entrar a ahondar

¹⁰ En Bogotá, los procesos de capacitación complementaria de la policía se realizan con grupos mayores a 100 personas que acuden de manera simultánea a la universidad en donde se trabaja con subgrupos de 25. En los primeros cinco años se organizaban grupos de 250, condición que para la universidad implicaba pensar en la administración de una facultad.

en la concepción educativa más adecuada para hacer realidad “el autorreconocimiento y reconocimiento de los actores que allí interactúan como sujetos de derechos y deberes”. En este propósito de hacer de “un proceso educativo” un escenario para la vivencia de derechos humanos, recobra importancia el cuidado de los gestores de la política pública en la definición del sentido y características de cada uno de los elementos que conforman el currículum,¹¹ a saber, participantes, docentes, contenidos, metodología, materiales didácticos, logística y condiciones de bienestar, seguimiento y evaluación, utilidad. Lo anterior en razón a la sincronía entre el objetivo de la gestión pública, el ejecutor del servicio de capacitación y las expectativas de los participantes, aspectos que deben apuntar al mismo fin: disposición de seres humanos satisfechos de sus conquistas personales, de su hacer profesional desde la institución que los acoge y comprometidos con el servicio hacia los ciudadanos, razón de ser de la gestión pública.

A continuación se comparten algunas reflexiones y elementos que, desde el marco del aprendizaje significativo, hoy se tienen en cuenta en la educación permanente de servidores públicos en Bogotá:

- **Objetivo.** Los objetivos del proceso educativo son de dos tipos: uno, el general alusivo al proceso visto como espacio de interacción en el que se pondrá en juego la reflexión axiológica tendiente a revisión de comportamientos y prácticas en pro de la superación de falencias y afianzamiento de fortalezas, y otro, el objetivo de apropiación de

¹¹ En las escuelas de la policía y otros organismos de seguridad se suele denominar currículo, o equiparar su significado al listado de temas que se tratan en un proceso educativo. En esta ocasión, se entenderá currículum al conjunto de componentes que constituyen ese proceso educativo y que ameritan la definición de su sentido y características dentro del mismo.

contenidos específicos.¹² Los objetivos son trazados por el ente gestor de la política pública y la institución participante del proceso educativo.

- **Participantes.** Son la razón de ser del evento educativo, deben acudir a los procesos de manera voluntaria, con dedicación exclusiva y continua en el evento, con disposición para revisar sus prácticas y apropiación de nuevos conocimientos, toda vez que ningún sujeto obligado garantiza efectos positivos ni a corto, mediano, ni largo plazo. Su selección debe obedecer a perfiles definidos por las partes. Para la comprensión del sistema de seguridad y de justicia de una ciudad y del rol que juega cada actor según sus competencias, ha resultado más conveniente el trabajo con grupos interinstitucionales, interdisciplinarios e intersectoriales, que el diálogo con un solo actor. Por ejemplo, para la comprensión del Sistema Penal Oral Acusatorio ha sido invaluable la presencia de todos los operadores del sistema: desde primeros respondientes hasta fiscales y peritos de medicina legal. Su encuentro directo, en un ambiente académico, contribuye a la aclaración de dudas, fortalecimiento de relaciones interpersonales e incluso de alianzas para la solución de problemas. Todo evento educativo debe disponer previamente de un estudio sociopoblacional¹³ de participantes, de conducta de entrada sobre contenidos y expectativas

¹² A modo de ejemplo, estos son los objetivos que se manejan para capacitación de la policía, desde la Administración de la ciudad: a) General. "Contribuir a los procesos de educación permanente de los miembros de la policía para cualificar su ser, saber, saber-hacer como individuos, parte de una familia, ciudadanos y servidores públicos responsables de la formación de ciudadanos" y b) Sobre los contenidos. Desarrollar un curso-taller de 40 horas para profundizar en el conocimiento normativo, conceptual y procedimental del manejo de adolescentes infractores reincidentes en el distrito capital.

¹³ Por lo menos ocho días antes al inicio del evento se aplica un instrumento que permite conocer edad, sexo, lugar de origen, nivel de escolaridad y procesos no formales cursados, antigüedad institucional, área de trabajo, acercamientos o conocimientos básicos sobre el tema objeto de trabajo, expectativas frente a las metodologías, docentes, materiales, servicios para su bienestar, etc. Esta información se socializa con el equipo de docentes, quienes deben reajustar sus planes para dar mejor respuesta a los participantes.

frente al proceso, a fin de lograr relaciones más personalizadas y hacer énfasis en vacíos. La heterogeneidad de los grupos inicialmente se constituye en una dificultad para los docentes, pero al final, en un aspecto generador de conocimiento, favorable a todos.

- **Docentes o facilitadores.** Como en toda interacción humana representan una de las partes, sin la cual no es posible el evento educativo que debe estar orientado bajo su responsabilidad de portar un saber mayor o, en su defecto, la capacidad para propiciar la construcción colectiva de conocimientos a partir de los existentes en el grupo. Como técnicos, tecnólogos, profesionales o especialistas deben portar idoneidad temática y metodológica, es decir, saber el contenido y saber-transmitirlo en condiciones de respeto y buen trato a los participantes. Su preocupación no debe limitarse a exponer lo que él sabe sobre un tópico sino garantizar que el participante se apropie de lo que transmite. Se trata de contar con personas que sepan de educación de adultos, no de transmisores unilaterales de datos para lograr una mayor articulación entre el saber teórico-conceptual-normativo predominante aún en las universidades, el hacer institucional de los participantes, muchas veces de orden empírico, y la aplicación de sus funciones en los distintos sectores de servicios de la ciudad. Los equipos docentes están constituidos por: profesores de las universidades del área de las ciencias sociales y humanas, principalmente, y demás áreas del conocimiento; servidores públicos de las instituciones participantes (policías, técnicos judiciales, peritos forenses), y otros funcionarios delegados de sectores de servicios relacionados con los contenidos específicos (salud pública, planeación, ambiente, etc). Los docentes, hombres y mujeres, son contratados para el proceso más que para horas cátedra, para poder participar en sesiones de inducción, elaboración de materiales didácticos, sesiones de evaluación y seguimiento y elaboración de informes de resultados.

- **Temáticas.** Se definen siguiendo este orden de importancia: contenidos de tratados internacionales y avances de las ciencias humanas y sociales para la comprensión de los comportamientos de violencia y delincuencia como procesos y productos de la interacción social; marco constitucional y desarrollos normativos sobre el campo objeto de estudio y el marco de actuación en el Estado social de derecho; manifestaciones ciudadanas sobre aciertos y vacíos del servicio policial o demás actores, y tópicos alusivos a la violencia, delincuencia y conflictividad social de los territorios locales. En esta experiencia se evita tratar temas de orden técnico, normativo y procedimental propio de la formación de estos servidores en sus respectivas escuelas y han tenido poca pertinencia los de educación continuada de las universidades, debido a que los contenidos obedecen a necesidades específicas del gobierno local y la institución participante.
- **La metodología.** En el marco del aprendizaje significativo, al iniciar se identifican y reconocen los conocimientos previos y expectativas de los participantes y expectativas frente al evento educativo; se hace la inducción de equipos docentes de las universidades para concertar concepciones, metodologías para la “valoración de materiales cognitivos previos, cómo apropiar los nuevos con niveles de significatividad lógica en pro de la construcción de conocimientos, su comprensión y retención a largo plazo, en cada individuo, respetando su voluntad de selección y apropiación de los elementos, según respondan a sus motivaciones, capacidad intelectual, su praxis cotidiana y factores de personalidad, entre otros” (Ausubel, 1976), así como para manejar la pregunta, el estudio de casos, la observación crítica-propositiva del entorno y fenómenos sociales, como estrategias generadoras de reflexión y aprendizaje. La metodología aquí está intencionada para fomentar la participación de todos

los asistentes, a través de múltiples formas y características propias de ver el mundo como hombres y mujeres.

- **Los materiales didácticos.** Se elaboran teniendo en cuenta el carácter de adultos de los participantes: edad, trayectoria escolar, lenguajes más usuales en su vida personal y laboral, capacidad de abstracción y pensamiento lógico, disponibilidad de tiempo para la lectura, etc. Para todo proceso educativo, mínimo de 40 y máximo 120 horas, se elabora un módulo, siguiendo pautas de “significatividad lógica y psicológica, con los contenidos que leerán, explicarán, analizarán y dejarán integrados en su estructura cognoscitiva” (Ausubel, 1976), mediante lenguajes y diseños variados, con imágenes de hombres y mujeres, de distintas etnias, gordos y flacos, entre otros. Así, se obliga a la adopción de distintas posiciones corporales en el aula o espacios abiertos para mantener la atención, despertar el interés, impactar los sentidos y aprender por descubrimiento más que por exposición de materiales o repetición de conceptos. Para ello se dispone de materiales didácticos para la enseñanza de normas jurídicas, las cuales históricamente se han enseñado a través de la exposición oral de catedráticos.
- **Logística y condiciones de bienestar.** Según los resultados evaluativos, este aspecto es el de mayor impacto emocional en los participantes, quienes argumentan que su permanencia en ambientes adecuados para el aprendizaje (Ausubel, 1976), el reconocimiento como individuos particulares, el buen trato, el contacto con docentes competentes, la disposición de materiales específicos para ellos y el ofrecimiento de alimentos de buena calidad (almuerzo y refrigerio) afectan positivamente su autoestima y condición humana. Esta política de la Alcaldía está intencionada a que los participantes permanezcan en el ámbito académico, para que interactúen con el medio y con todos sus actores, en un clima de diversidad y pluralidad. La

opción por las universidades para la ejecución de los servicios también obedece a la trayectoria académica de éstas y la disponibilidad de infraestructura para grupos numerosos.

- **Seguimiento y evaluación.** Se realiza a través de un Sistema de Seguimiento y Evaluación (SSE), que permite la valoración y el control de los procesos antes, durante y después. La definición de líneas base (de entrada y salida), sobre las distintas variables, se torna en el mejor mecanismo para la observación del aprendizaje significativo en sus resultados inmediatos, mediatos y a largo plazo. El SSE sirve para evaluar a los gestores, ejecutores y beneficiarios de los procesos educativos, en los momentos de la planeación, organización y ejecución y sus resultados son el insumo para la cualificación permanente de la experiencia, la toma de decisiones para la continuidad de los mismos, la comprensión de los objetivos de aprendizaje y la defensa de los recursos financieros para la capacitación. En 1995, la evaluación se hacía con asesores externos, hoy se hace a través de un equipo interinstitucional de expertos representantes del organismo gestor (la Alcaldía), el ente ejecutor (la universidad) y las instituciones participantes, mecanismo que permite mayor objetividad y equilibrio en la valoración de los procesos.
- **Utilidad.** Este aspecto, tal vez, es el más difícil de garantizar en los procesos de “educación permanente”, se controla básicamente a través de tres mecanismos: la valoración de los participantes en la evaluación cuantitativa y cualitativa durante y al finalizar; el testimonio verbal o escrito de servidores públicos en torno a su aplicación concreta en algún ámbito de su vida, y la observación de la praxis, con su debida argumentación, en campos laborales a mediano plazo. La evaluación de efectos, incluso a corto plazo, se ve afectada por la permanente rotación de servidores públicos, el cambio de políticas de los distintos organismos y la no continuidad de programas, debido a la necesidad

de atender las nuevas formas de violencia y delincuencia. En el campo de la convivencia y seguridad es difícil la continuidad de programas por tiempos largos, dada la emergencia de nuevas formas de operar de los grupos violentos y delincuenciales de la ciudad: mientras los gobiernos locales buscan instaurar el perfeccionamiento continuo de un hacer, los organismos de seguridad la pasan diseñando estrategias de intervención puntual.

De esta manera, los procesos educativos permanentes deben dar prioridad a cada persona en particular, luego a lo institucional y finalmente a sus funciones en el ámbito público, que al decir de Maturana, “es aquello que está allí y que es accesible a cualquier ciudadano, para mirarlo, admirarlo, condenarlo, para reflexionar sobre él o para actuar en torno a él” (1994: 25-28) y en el cual las mujeres hemos irrumpido con un relativo éxito, pero con retos complejos por vencer, como los que se señalan a continuación.

RETOS PARA LAS MUJERES QUE TRABAJAN EN EL CAMPO DE LA CONVIVENCIA, SEGURIDAD Y JUSTICIA¹⁴

De conformidad a resultados de algunos estudios adelantados tanto en los espacios laborales de la Policía de Vigilancia como de la Policía Judicial, al interior de estos organismos se viven situaciones que marcan desigualdades significativas entre hombres y mujeres y que afectan el libre desarrollo de su personalidad. Si bien en estos ambientes se trabaja bajo parámetros de disciplina, esto no es compatible con las siguientes apreciaciones:

¹⁴ En la Policía de Vigilancia, la población femenina está representada en 10% y en la Policía Judicial en 22%. En la primera, el ingreso de mujeres está restringido a la disponibilidad de presupuesto, teniendo en cuenta que éstas generan mayores recursos en los tiempos de maternidad, entre otros.

- En la institución policial, “las mujeres policías, desde las prácticas físicas de las escuelas, debemos empezar a mostrarnos como hombres, para demostrar que sí somos capaces de ejercer esta profesión”; “En las unidades de servicio se sigue pensando que las mujeres deben ser las asistentes, secretarias de los hombres jefes, así como las recepcionistas telefónicas”; “En repetidas ocasiones, las directrices institucionales de consideración de tiempos con las mujeres embarazadas o que están en periodo de lactancia, quedan sujetas al parecer del Jefe de Unidad, según las relaciones que uno tenga con ellos”; “cuando un jefe hombre no tiene empatía con otro superior hombre, suele echar mano de una mujer, ojalá con atributos físicos, para facilitar sus objetivos de orden laboral”. “Por lo general, un problema con un superior hombre desemboca en la designación de un servicio propio para hombres por la fuerza que exige, su realización en turnos nocturnos, en lugares expuestos al público”; “cuando una mujer logra un éxito se observan formas de opacar su reconocimiento”; “aunque el acoso sexual en lo laboral ha sido una práctica centenaria y continua ocurriendo, lo paradójico es que toca ocultarlo si uno quiere ascender”, etcétera.
- Del estudio sobre “Situación de los derechos humanos en la investigación criminal”, se muestran datos, como: 59.2% de los encuestados se muestra en desacuerdo que las mujeres sean más capaces y confiables que los hombres; 74% prefiere tener a un hombre como jefe inmediato, y 81% de los técnicos judiciales prefiere que su jefe de investigación sea un fiscal.

Entonces, a modo de conclusión, retomo parte de las estaciones que aún faltan para arribar a la meta de erradicar la violencia contra las mujeres en el marco de las políticas para constituir una vida libre de violencia. Este propósito, como parte de los derechos de tercera generación y objetivo del milenio del programa de la Organización de las Naciones Unidas, amerita el concurso

solidario de todos los individuos, de todos los actores públicos y privados, de todos quienes estamos aquí y que compartimos el sueño de una sociedad más humana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcaldía Mayor de Bogotá. Planes de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá 1995-1997 "Formar ciudad"; 1998-2000 "Por la Bogotá que Queremos; 2001-2003 "Bogotá del mismo lado para vivir mejor"; 2004-2008 "Bogotá sin indiferencia"; 2008-2012 "Bogotá positiva: para vivir mejor".
- Ausubel, David (1976). *Psicología educativa*. México: Trillas.
- Canevaro, Andrea (1990). "En la ciudad, la educación". Ponencia presentada en el I Congreso Internacional de Ciudades Educadoras. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.
- Defensoría del Pueblo (1995). "Los derechos humanos de los miembros de la Fuerza Pública". Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Delors, Jacques *et al.* (1996). *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI*. Madrid: UNESCO.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. Colombia. Plan de Acción 2003.
- Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP (1996). "Mockus, Antanas". En *Ciudad y Educación*. Núm. 1.
- Maturana, Humberto (1994). *La democracia una obra de arte*. Bogotá: Linotipia Bolívar.
- ____ (1997). *Formación humana y capacitación*. Santiago de Chile: Dolmen.
- Mouffe, Chantal (1999). *El retorno de lo político (Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical)*. Barcelona: Paidós.

SEGURIDAD CIUDADANA: BALANCES Y PERSPECTIVAS EN MÉXICO

Raimundo Arroio Junior

En este texto vamos a exponer que, en el tema de seguridad ciudadana, en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tenemos experiencia y hemos estado en 14 países de la región con más de 40 proyectos. Nuestra experiencia nos indica que hay una perspectiva de género y hay un liderazgo femenino en una serie de proyectos del BID y hemos descubierto que existe la tendencia de que aquellos proyectos, en particular los de prevención que tienen liderazgos femeninos, a la vez tienen una profundidad mayor, un alcance mayor, esto es, los resultados son más positivos.

No sabemos si esto es porque las mujeres por lo general son la mitad de la población de nuestras ciudades y obviamente la madre de la otra mitad; la realidad es que hay una tendencia —y perdonen mis compañeros de género— en la que muchos de los proyectos liderados por mujeres tienen éxitos que son más medibles, hay más pasión.

Por otro lado, el BID no va por los países impartiendo verdades, no es dueño de ninguna verdad. Mucho menos va por los países impartiendo juicios, no es nuestro papel. El papel del BID es trabajar juntos, nuestro papel es sacarnos la corbata y levantarnos las mangas, es apoyar, es traer experiencia. Como funcionario del BID, hacer un balance de lo que significa hacer juicios sobre cómo ha avanzado la seguridad y las políticas públicas en México, es una situación muy delicada. Por ello, más que hacer este balance particular de México, opté por traer algunos temas que hoy día consideramos fundamentales para combatir la inseguridad y compartir la perspectiva del BID a partir de la experiencia que ha tenido y de la experticia que se ha acumulado al interior de la institución.

En 2009, en San José, Costa Rica, tuvimos una reunión con el grupo temático del BID especializado en seguridad y convivencia ciudadana. Ese grupo se reúne una vez al año y hacemos una especie de clínica intensiva de autocapacitación; invitamos a varios expertos internacionales y en esta ocasión les tocó al licenciado José Ferriz y a la doctora Laura Carrera, para que participaran con nosotros. Algunos de los elementos que se tocaron en esta clínica los expondré más adelante. Pero la idea es cómo buscamos, a través de una discusión coordinada, llegar a propuestas que puedan servir a los que están realizando proyectos, más que llegar con una posición del BID.

Además, sería imposible si intentáramos hacer esto, no sólo por la prepotencia que significaría sino también por la alta posibilidad de equivocarnos. Cada ciudad tiene una historia, cada país tiene una historia, cada barrio tiene una historia, y si nosotros vamos a esta historia allá abajo, con dificultad conseguiremos arreglar los problemas. Tenemos que ir donde está el barrio, donde está la gente, donde vive, y por eso, como nuestras historias son diferentes, como el pasado es distinto, no podemos pensar que hay soluciones únicas. Si hay lecciones que en general dieron buenos resultados, tenemos que aprovechar para conocerlas, pero al mismo tiempo tenemos que conocer directamente la historia de cada una de nuestras poblaciones.

Este texto aborda varios temas. Uno de ellos es por qué el tema de la seguridad es prioritario para nosotros como multilateral y qué contribuciones hemos hecho a la región. Otro se refiere al crimen transnacional organizado y la seguridad. Hoy en día, en ningún país de América Latina podemos hablar de seguridad y ni hablar de crimen organizado, nuestros países o son productores o son de tránsito o son consumidores, o los tres al mismo tiempo. Es muy difícil hablar del tema de seguridad sin tocar el tema tan tris-

te de la empresa del mal, que es el crimen organizado. Por último, expondré algunas experiencias que hemos tenido en la construcción de ciudades para todas y para todos, algunas lecciones que hemos aprendido y algunos instrumentos con que contamos para apoyar a los países, a los gobiernos, a las organizaciones de la sociedad civil, a los empresarios, para promover políticas, programas de acciones contra la violencia y por una cultura de paz.

¿Por qué es prioritario para el BID? Al interior del organismo discutimos mucho, a veces con cálculos económicos, pues tenemos una serie de estudios de costos de la criminalidad en varios países, y los datos son impresionantes. Pensamos que antes que nada la criminalidad es lo que más nos afecta como seres humanos y, como Antanas Mockus, ex alcalde de Bogotá, siempre decía, “Mira, lo primero es esto: la vida es sagrada, lo primero que tenemos que proteger es la vida”. Y la criminalidad lo que afecta es la vida de nuestros hijos, de nuestros parientes, de nuestros amigos, y esto es lo más importante. Las razones son diversas.

En primer lugar, porque quita vidas y de muchas maneras, hay muertos vivos caminando por ahí, personas totalmente dependientes de las drogas, por lo que tenemos que pensar en ellas y atenderlas. Hay muchas maneras de afectar y destruir la vida de una persona. Hay un dato importante: la criminalidad en América Latina es la segunda más alta de todo el mundo, 28 por cada 100,000 habitantes, y pierde frente a África del Sur y Oeste, donde es 29 por cada 100,000, y a un promedio mundial de siete u ocho habitantes por cada 100,000. Es decir, la tasa es tres veces mayor que el promedio. Este dato impacta y vamos a trabajarlo con detalle más adelante. Afecta el desarrollo y afecta el producto interno bruto (PIB) de manera impresionante. Y afectar el PIB obviamente quita recursos económicos para otras áreas, como la promoción del desarrollo.

En segundo, porque amenaza a la democracia, porque —el crimen organizado en particular y la criminalidad en general— afecta a la gobernabilidad. Y afectar a la gobernabilidad es desestabilizar un país y en un país sin democracia las posibilidades de desarrollo no excluyente son mucho menores. Es decir, a final de cuentas, la democracia es nuestro derecho a ser, a ser representados, a cobrar cuentas. La criminalidad puede afectar esto tremendamente.

Una tercera razón es porque destruye el capital social y el capital institucional, que son tan difíciles de armar y cuesta tanto construirlos. La criminalidad los destruye y tiende a causarles graves daños. Hay un círculo vicioso y uno de nuestros mayores desafíos es cómo transformar ese círculo vicioso en virtuoso. Si nosotros tenemos inseguridad sabemos que baja la inversión, lo que a su vez afecta al empleo y se incrementa la informalidad; la informalidad es un semillero para la criminalidad, situación que perturba también los niveles de pobreza, y con ello se afectan los niveles de gobernabilidad y nuestra democracia.

Ese círculo vicioso puede ser un círculo virtuoso si lo vemos al revés, esto es, si tuviéramos más seguridad, más posibilidades, más confianza. Esta última es uno de los grandes problemas que vamos a abordar, el problema de la confianza que se ha perdido de la ciudadanía en sus autoridades. No nos referimos a un caso en particular sino a la experiencia del BID en varios países y ciudades de América Latina, es decir, en muchas ciudades y estados se ha perdido la confianza de la ciudadanía en aquellos responsables de los temas de seguridad. La pregunta de fondo es: ¿cómo logramos con mayor seguridad aumentar inversión, aumentar el empleo, aumentar las condiciones de bienestar, y por lo tanto aumentar la democracia y la gobernabilidad con las que cuenta un país?

¿Qué ha hecho el BID? La verdad es que —y lo expreso con orgullo— es la primera multilateral que entró al tema, asunto nada fácil, y en él estamos desde hace casi 15 años. Entramos con mucha dificultad, hubo muchas reacciones en el BID para decir: “Ese es un tema muy duro, ahí se cometen muchos atropellos contra los derechos humanos, el BID se va ver involucrado en situaciones complicadas” y no lo tratábamos como un tema de desarrollo.

Las razones que acabo señalar de por qué ahora lo consideramos como tema de desarrollo, son nuevas, de esto no se hablaba hace 15 años en el BID. En la actualidad sí. Nosotros empezamos sólo con programas de prevención, no podíamos hablar de políticas, menos aún de cárceles o de justicia penal.

A final de cuentas, hasta hoy seguimos apostando a esta misma ficha, la prevención. Es nuestra gran apuesta, porque es una apuesta ganadora, pero sabemos que al mismo tiempo podría ser una apuesta con poco alcance. De eso conseguimos convencer dentro del BID, de que estamos apostando a una ficha ganadora, pero que se lleva nada más la tercera parte del premio, por lo que es necesario apostar a otros rubros también, y eso es reciente.

Así como empezamos con las actividades de prevención, nuestras propuestas actuales van desde la prevención hasta la reinserción, pasando por la justicia penal, las cárceles, el combate, es decir, la cadena completa, la experiencia. Tenemos más de diez años, 14 países, 40 operaciones, entre préstamos y cooperaciones técnicas. Además, financiamos una serie de estudios, participamos y organizamos seminarios nacionales e internacionales, estamos conformando una red de expertos y una red de ciudades seguras, en la que todos los alcaldes de estas ciudades seguras y de las organizaciones de la sociedad civil puedan tener acceso a

la información de cada ciudad de lo que han logrado, sus avances sustantivos en la lucha contra el crimen y por una cultura de paz. Por último, también realizamos capacitación.

¿Cómo hacemos nuestras intervenciones? Buscamos abarcar el contexto de la manera más integral posible. A veces los gobiernos solicitan actuaciones muy focalizadas y, como sus socios estratégicos, en esos casos hacemos intervenciones más focalizadas, pero por lo general lo que buscamos es que las intervenciones sean de carácter integral. Esto es, otorgar asistencia técnica no sólo para la preparación de las intervenciones sino para acompañar a los países en la ejecución de las intervenciones y apoyarlos para la evaluación de las intervenciones y observar el impacto que han tenido y qué medidas correctivas hay que implementar.

En muchas ocasiones el BID sirve de puente entre instituciones, como un mecanismo de coordinación interinstitucional. Sabemos las dificultades que tenemos con las coordinaciones interinstitucionales, las coordinaciones entre diferentes niveles de gobierno y las coordinaciones entre nuestros diferentes agentes responsables de combatir el crimen, es decir, la comunicación entre las policías. No es un caso particular de México ni de otros en América Latina, pero por poner un ejemplo, en México hay una gran cantidad de policías que no se hablan, ni se saludan, por lo que sabemos que es un problema grave y buscamos jugar este papel de puente entre sus diferentes agentes.

Buscamos introducir en todas las operaciones la gestión por resultados, que se puede aplicar en hospitales, escuelas, el sistema hacendario y el sistema de seguridad pública. En este último en particular, debido a que en el área de seguridad pública no se rinden cuentas. La policía en México, por ejem-

plo, ha avanzado mucho. Sin embargo, no hay rendición de cuentas.

Debemos olvidarnos de poner a policías o criminólogos a coordinar ese trabajo, pues se trata de un trabajo de gestores públicos. ¿Qué peor ministro de salud que un doctor? Es decir, ¿qué tiene que hacer?, ¿cómo va pensar un doctor una gestión para ver cómo se pueden alcanzar mejores resultados con las políticas públicas? Puede ser un doctor excepcional, pero por lo general se tiende a olvidar que sobre todo tienen que ser gestores que cobren cuentas, que organicen el trabajo. No sólo se trata de una persona que sabe mucho de crimen, sí, ¿pero sabe organizar una secretaría para combatir el crimen?, ¿sabe poner indicadores?, ¿cómo le hace? Ésta es la búsqueda de que los programas se midan más por gestión, por resultados, que simplemente sean programas sectoriales.

Tenemos también las sinergias con otros sectores. Cuando empezamos a trabajar seguridad en el BID, nos enfocamos en un sector, creamos un sector de modernización del Estado, y dentro de él ubicamos el grupo temático de seguridad y convivencia ciudadana.

¿Cuáles son hoy nuestros socios dentro y fuera? Del BID, toda el área de desarrollo urbano, pues no hay seguridad sin desarrollo urbano. Toda el área social, pues no hay seguridad sin programas sociales. Con el sector educativo, con el sector salud, pues la seguridad es un problema en gran parte de salud y en gran parte de educación. Si no tocamos todas estas áreas, la inseguridad sigue. La inseguridad es como el reflejo de muchos factores y tenemos que atacar muchos de ellos.

Tal vez el problema más complejo hoy de nuestra sociedad es que tenemos que atacar muchos factores, tenemos una organi-

zación institucional separada que rinde cuentas de lo suyo y rinde cuentas de lo horizontal, de lo transversal. Por ello, tenemos que atacar muchos aspectos en una organización que no nos sirve. Como lo indicamos, es un problema de esas sinergias con otros sectores dentro del BID; de una manera u otra, es el reflejo de lo que pasa también afuera de la institución.

Con respecto a las “leyes”, esto es, las verdades que son comunes en varios países en el tema de seguridad, asunto que discutimos en el seminario de San José, Costa Rica, pudimos determinar que hay ocho o nueve “leyes” que casi siempre se dan o que son muy ciertas.

Antes de describirlas, quisiera resaltar algunos datos: a nivel mundial, como ya lo señalamos, América Latina se encuentra en segundo lugar con una tasa de criminalidad de 28 por cada 100,000 habitantes. Estas tasas permiten dar una idea general, pero cuando se quiere estudiar la seguridad, de nuevo se tiene que ir al lugar, a América Latina, al barrio. Esto es, porque las desigualdades son tan grandes entre países, entre regiones, dentro de los mismos países, entre los barrios de una misma ciudad, que estas tasas nos dan un poco nuestra ubicación, mala o buena, en el mundo, pero no nos llevan muy lejos.

Por lo general, la percepción de la delincuencia tiende a ser mucho más grave de lo que es la delincuencia real. En la ciudad de Río de Janeiro, por ejemplo, integrada por la zona sur, maravillosa, con Ipanema, Copacabana, Leblon, y por la zona norte, la más pobre, donde viven muchos trabajadores, mucha gente honesta —pues pobreza y delincuencia son cosas muy distintas, los pobres no son delincuentes y ni esos delincuentes son pobres y menos aún son pobres los delincuentes del crimen organizado—, hemos hecho encuestas

de opinión en la zona sur y la percepción de violencia y de inseguridad es muy alta. Mientras, en la zona norte la percepción de delincuencia es menor y se refiere no a los homicidios, aunque matan a muchos cada día en esta zona. A las personas de la zona norte no les preocupa el homicidio sino el robo a la propiedad, porque es donde tienen sus pocas pertenencias, la tele, el video.

Así, mientras que en la zona sur la percepción de violencia es muy alta en relación con los homicidios porque se murió un turista y ese mismo día fueron asesinados seis, siete muchachos en la zona norte, y la gente de allí no tiene la percepción de que la ciudad, que es su zona, es una zona tremendamente peligrosa.

Violencia, percepción de violencia, índices y lectura de índices son cuestiones muy distintas y por eso a esas encuestas hay que verlas con cuidado. De todas maneras, sea o no sea, lo que importa es lo que aparenta y, si la gente siente que así es, así va funcionar. En la seguridad las profecías se autocumplen. Como pasaba, por ejemplo, en la época de la inflación inercial, cuando los países latinoamericanos tenían inflación muy alta: se preveía que el siguiente mes los precios iban a subir 10%, ¿qué hacían los empresarios? al inicio del mes subían los precios al menos 10% y, como resultado, al final del mes los precios habían subido 10% o más.

En la seguridad y la criminalidad es lo mismo, las profecías se autocumplen: tú tienes miedo, estás inseguro, pones una barda de fierro, alejas a tus hijos, estigmatizas a parte de la población, esa población estigmatizada va responder de alguna manera; el niño que salió de la cárcel cuando no debió haber entrado, va a reincidir, reincide, apuestas a que va reincidir y ganas, es una apuesta triste, pero vas a ganar.

Retomando las “leyes” que llamamos de la sociología criminal, a partir de lo que se ha verificado en muchos países y ciudades del mundo, la primera de ellas es: a más urbanización, más delito. ¿Qué significa urbanización? Favelas, ciudades perdidas, ciudades abandonadas, ciudades sin agua, esa es nuestra urbanización. La urbanización en los países latinoamericanos ha sido un desastre, sobre todo el crecimiento de las grandes ciudades, que en parte crecieron por la expulsión de familias necesitadas, no de criminales, no de delincuentes, sino de familias con hambre, de familias con necesidad de trabajo, que migraron hacia donde podría haber trabajo; vienen sin un clavo, ¿qué hacen? Se van urbanizando y obviamente es un semillero para la generación de grupos delictivos, pandillas y todo lo demás.

La segunda: Más población joven, más delito. Eso lo vemos en las estadísticas. ¿Quiénes matan y quiénes mueren en nuestros países? Los muchachos, y después las muchachas. Los jóvenes de 14 a 25 años. Por ejemplo, la tasa de criminalidad en Río es de 32%, sin embargo, la de los jóvenes es mucho mayor; entre los jóvenes se matan y mueren, y viven poco y mal, porque no viven bien, viven pésimamente mal.

Otra más es: más ocio, sobre todo más tiempo fuera de la familia, fuera de la escuela, más criminalidad. Todas estas son líneas para la política pública. Otra: más desempleo, más delito. Esta última correlación varía en los países más desarrollados, que tienen programas para el desempleo fuertes, pero en los latinoamericanos, que no tienen nada o casi nada, un crecimiento fuerte del desempleo puede llegar a un incremento alto de los delitos.

Otra ley más es: más inequidad en la distribución del ingreso, más delito. El coeficiente de Gini, que varía de 0 a 1, si fuera 1 significa que todas las riquezas del país las tiene una sola perso-

na; si fuera 0, significa que todas las riquezas de un país se distribuyen igualitariamente entre todos. Cuanto más se aproxima a 1, más inequitativa es la distribución del ingreso. Y se ha podido observar que cuanto mayor la concentración, más alto el nivel de criminalidad.

Más delito, más violencia; más violencia contra la mujer, más violencia intrafamiliar. Es casi un círculo perverso porque hay un machismo en la criminalidad que realmente debe ser analizado con prisma propio, la impunidad que acompaña muchos de los crímenes de la violencia de género, que es la famosa violencia silenciosa. Hay una cifra que nos dice la verdad, dado el alto nivel de la no denuncia, y la verdad es mucho peor de lo que dicen las cifras. Los conocimientos que teníamos, los estudios que hacemos de casos y cuando trabajamos ya con la población, es mucho peor que esto, hay una asociación mayor: cuanto más delincuencia, más crimen contra la mujer, más violencia intrafamiliar.

Menor consumo *per cápita*, más delito. ¿Qué significa? Menos ingresos, más delito. Más armas de fuego en poder de la sociedad civil, más homicidios y otros delitos contra las personas. Más consumo de alcohol y otras drogas, más homicidios y otros delitos contra las personas. Una ley más: más informalidad, más delito.

Como se puede observar, algunas de estas leyes son estructurales. Alguien podría decir: “¿qué hago frente a eso? ¿qué hago frente a la inequidad en la distribución del ingreso? Yo soy un presidente municipal, no me toca”. No, no le toca, la verdad que no le toca.

Dividamos las acciones. Parte de la izquierda de América Latina se pasó mucho tiempo con los brazos cruzados: mientras haya injusticia, mientras haya inequidades, mientras haya pobreza, no se puede hacer nada. Falso, eso permitió que avanzaran

mucho las posiciones de la mano dura, de pegarles por donde sea a los niños, a quien sea. La famosa tolerancia cero. Sí, pero no así. La tolerancia cero tiene que ser con la marginalidad, tolerancia cero a la corrupción, tolerancia cero a la ausencia de alternativas, ahí sí tenemos que tener tolerancia cero.

Tolerancia cero es, para algunas personas, como un tipo de filosofía de la mano dura y todos los estudios hechos con seriedad han comprobado que no funciona: la cárcel no funciona, el sistema penitenciario no funciona. ¿Que la cárcel no debe existir? No es esto. No funciona como está, no significa que tenga que haber impunidad, ni funciona como es, pero significa que necesita muchas transformaciones. Tenemos que pensar que es estructural y depende de políticas macroeconómicas, depende de un desarrollo económico de los países, depende a final de cuentas del hacer juntos, de partidos, de organismos empresariales, de tomar decisiones, de que muchos o algunos de los empresarios sean más generosos, sean más comprometidos, generen más empleos, den más alternativas, que nuestros gobiernos estén más comprometidos, menos corruptos, menos invadidos.

Estas acciones de largo plazo, estructurales, no inhiben sino que más bien promueven las acciones que tenemos que hacer hoy en el corto plazo. ¿Cómo podemos hacer hoy para controlar el consumo de alcohol? ¿qué tenemos que hacer hoy para controlar el tráfico de armas y la tenencia de armas? Todo se puede hacer, mucho se puede hacer en la ciudad. Más bien, como veremos un poco más adelante, la ciudad es el principal foco para combatir la delincuencia, el principal, no hay lugar más importante. No es allá en la capital y menos en las capitales centrales, en el palacio nacional de cada país. No, es la ciudad, aquí se da, aquí se hace y aquí se combate.

Hoy día, como lo señalamos al inicio, es prácticamente imposible hablar de seguridad, convivencia, paz, cultura ciudadana, sin hablar del crimen organizado. El crimen organizado que fue tremendamente descuidado después del 11 de septiembre. Estados Unidos, la principal potencia del mundo y tal vez la mayor generadora de crimen organizado de nuestro planeta y también de los recursos para combatirlo, se desvió totalmente hacia el combate al terrorismo y, en términos de criminalidad, hacia el combate a la criminalidad. Olvidémonos de cualquier actividad de prevención, reinserción y rehabilitación en Estados Unidos, no existen, es un tema que el sistema penitenciario no lo toca. “Ustedes vinieron aquí para pagar una cuenta con la sociedad, no para rehabilitarse”. Desde ahí empezamos mal.

El crimen organizado es el mayor desafío para la democracia y la gobernabilidad y va creciendo, es muy difícil combatirlo pues incluso la valoración que le damos a nuestras vidas es distinta a la que ellos le dan a las suyas. Tenemos una sensación de impotencia, porque sentimos que nuestras organizaciones no están lo suficientemente capacitadas para combatirlos y, si no confiamos en nuestras instituciones, nos sentimos desprotegidos.

Esta sensación de impotencia necesita una salida, ¿cómo fortalecemos nuestras instituciones? ¿cómo empezamos a creer en ellas? ¿cómo perdemos esta desconfianza brutal, pero que fue ganada a pulso por muchas de estas instituciones? Nuestras respuestas son aisladas, hay una porosidad en nuestras fronteras marítimas, ellos entran por todos lados. Hubo una tendencia explicable en algunos casos, incluso en Ciudad Juárez, de usar las fuerzas armadas para el combate al narcotráfico, esto es muy común. Colombia lo hace, Brasil lo hace.

La cuestión de fondo no es cómo utilizamos las fuerzas armadas para eso sino empezar a darles la función de policía. Mencionamos el paradigma del 11 de septiembre, que concentró las atenciones en la lucha antiterrorista. Pero recientemente Estados Unidos ha vuelto a poner en el foco de atención la lucha contra el crimen organizado y ha cambiado sus posiciones con relación a los países latinoamericanos, pues los latinos no somos los malos, los productores o los traficantes y una bola de corruptos. Esto cambió, aceptan que son corresponsables del crimen organizado; son corresponsables no por promoverlo sino también por no combatirlo adecuadamente; son corresponsables por no evitar el tráfico de armas, de personas y de drogas. Hoy día, el gobierno de Barak Obama ha aceptado que somos corresponsables y que si no trabajamos juntos, ni ellos ni nosotros llegaremos a ningún lado. Porque aquí o hay seguridad para todos o no hay seguridad para nadie, y ese es un dilema que tenemos que poner en nuestra cabeza.

Para que sobreviva el crimen organizado, necesita de la corrupción; alguien tiene que *lavarles* el dinero, porque si no qué hacen. Es donde más se les pega. Y esto no es fácil, pues en ciertos países es posible *lavar* dinero, debido a que la legislación es muy blanda. El avance del crimen organizado ha sido tanto que no es solamente que corrompan a los policías sino que están metidos en el Poder Judicial y en el Legislativo. La idea detrás de esto es cómo pueden hacer coerción para aprobar legislaciones que les benefician, cómo tener juicios en los que no son penalizados, cómo influenciar y corromper a los jueces. Por ejemplo, en Costa Rica nos presentaron el caso de tres narcotraficantes muy conocidos a quienes una jueza liberó. Por ello, la auditoría costarricense invadió la vida de la jueza, todas sus cuentas bancarias, todo, y no encontró un centavo. La conclusión a la que llegaron los de la auditoría, después de mucho trabajo fue, es que con ella los narcotraficantes utiliza-

ron la coerción, el miedo, “el dinero o el plomo”, y ¿qué hace una madre de familia frente a esto? Libera a los delincuentes.

Por ello, tenemos que pensar que no se trata de que en el Poder Ejecutivo sea donde hay corrupción y coerción. ¿Cómo nos blindamos, cómo exigimos más transparencia a nuestras autoridades? ¿cómo controlamos también a nuestro Poder Judicial? ¿cómo apoyamos al Poder Judicial y al Legislativo? El crimen organizado trasnacional no sólo debilita al Estado sino que lo reconforma a través de estos mismos poderes.

¿Cuál es la clave en esto? Lo que indicamos: no podíamos avanzar sin programas sólidos de fortalecimiento institucional de nuestros poderes y eso sólo lo podemos hacer con la participación de la ciudadanía. Tenemos que avanzar en modelos de cultura ciudadana donde la sanción legal, moral y social, que son las bases de este modelo, puedan imperar y la sociedad avance en términos de convivencia.

¿Cuál es el enfoque de las operaciones del BID? Nosotros empezamos por el área de prevención, sin embargo, ahora consideramos el tema de seguridad como un todo. Vamos a exponer un ejemplo. Una mesa de cuatro patas tiene una cubierta. La cubierta es la manera en que diseñamos políticas públicas de Estado, con una profunda participación ciudadana, para la paz, la convivencia y el combate de la criminalidad. ¿Cuál es nuestra estrategia? ¿cuáles son nuestros indicadores? ¿qué vamos a proponer en la mesa para la sociedad y qué vamos a proponer en la mesa con la sociedad? La tapa de la mesa nos va a enmarcar cómo valoramos cada una de las cuatro patas.

Tal vez la pata más sólida, la que da más resultados, la que al final de cuentas es en la que uno se apoya, es la de la prevención

y esta prevención significa prevención primaria, secundaria, terciaria. Prevención en las escuelas, en los barrios. La segunda es la pata del control, tenemos que fortalecer nuestras policías; policías débiles generan sociedades con una gran dosis de impunidad, la impunidad genera mayor violencia. Es decir, no podemos pensar exclusivamente en la prevención sin el control, sin el combate, sin policías transparentes, sin policías con capacidades investigativas, de solución de conflictos. Por lo general en algunos países lo que pasa es dos, tres, cuatro veces superior a lo que se declara, esto es, lo que pasa es mucho peor de lo que sabemos. Las cifras negras son desalentadoras; la diferencia entre el número de crímenes cometidos y aquellos que son denunciados a la policía es muy alta. A su vez, las cifras de solución de crímenes son muy bajas en todos nuestros países y esto genera una impunidad creciente. Por ello, tenemos que fortalecer a nuestros policías y sus capacidades de investigación.

La tercera pata de la mesa es lo que hacemos con nuestro sistema de justicia penal, cómo sancionamos. Nuestras cárceles están llenas de jóvenes por crímenes menores, quienes se van a transformar en bandidos profesionales porque no hay mejor doctorado para el mal que una cárcel sobrepoblada. Las cárceles están llenas de jóvenes que cometieron crímenes que a lo mejor, con justicia restaurativa u otras formas de sanción, no formas de privación de libertad, podrían tener alternativas de pagar sus penas y podrían estar viviendo otra situación. En pocas palabras, justicia penal. Por ello, necesitamos entrar y proceder a su reforma, con nuevos sistemas de justicia penal. ¿Qué hacemos con un niño, con un joven, que por muchas razones tenía cinco gramos de marihuana en la cartera? ¿cómo podemos revisar todo lo de la justicia penal, en particular la justicia penal para jóvenes y adolescentes, qué es lo que tenemos que hacer allí?

Y la cuarta pata. Una vez que una persona es sancionada, ¿qué haces con ella? ¿cómo la rehabilitas? ¿cómo la reinsertas en la sociedad? Por poner algunos ejemplos, está la experiencia del Centro de Rehabilitación Social (CERESO) de Ciudad Juárez, que es un proyecto productivo increíble, y que coincide con nuestras propuestas en lo que se refiere a encarcelamiento. Venezuela es otro país donde se están haciendo renovaciones importantes en esta área, a pesar de ser estigmatizado por muchos. Ahí aprobaron una ley humanitaria para el tratamiento carcelario impresionante, están terminando de construir una cárcel con todas las garantías, aprobada por el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD). Así, el sistema carcelario, ¿qué hacemos con él? ¿qué hacemos con la rehabilitación y con la reinserción?

En su conjunto, estas cuatro patas: la prevención, el combate, la sanción y la rehabilitación / reinserción, son las que dan integralidad a las políticas públicas de seguridad ciudadana.

¿Qué vemos en las actividades de prevención? Actividades dirigidas en particular a menores para la prevención de la violencia intrafamiliar, mejorar la interacción social de las comunidades, prevención situacional, promoción de la cultura ciudadana. Ésta es la gran apuesta del BID. De los recursos que otorgamos y las áreas de seguridad, 62% es para prevención y 38% va al área de fortalecimiento institucional; dentro de fortalecimiento institucional se sitúan los recursos para el control y fortalecimiento policial, no sólo de combate sino también de solución o de apoyo a la solución de crímenes a través de la medicina forense y la capacidad investigadora del personal, y además, dentro de este rubro, la búsqueda de alternativas a la privación de la libertad.

En la cuestión de la prevención de la delincuencia organizada, el BID apoya algunas actividades básicas, como: fortalecimiento legislativo, institucional, administrativo; unidades de inteligencia financiera; prevención de la trata de personas; entidades a cargo de la seguridad portuaria, aeroportuaria, de aduanas y zonas fronterizas, entre otras. Más cooperación, más coordinación, más sincronización entre sociedad civil y los diferentes niveles de gobierno.

Es clave recuperar la capacidad estatal para la gobernabilidad. Prácticamente es el último punto: la construcción de ciudades para todos. Podemos afirmar que el municipio es la esfera más apropiada para las políticas de prevención de la violencia. Todo lo que se hace en los municipios tiene capilaridad, fluye, baja, esto es, llega a la gente, al barrio, a nuestras familias, donde suceden las cosas.

Necesitamos fortalecer nuestra capacidad de diagnosticar cada barrio de forma participativa con sus habitantes, saber qué pasa, porque los problemas de unos pueden ser distintos de los del barrio de al lado. Aunque hay que tener mucho cuidado, la criminalidad es dinámica, se mueve, sale de aquí, pasa para acá, si se aprieta por aquí, va para allá. Sin embargo, tenemos que conocer las problemáticas de los barrios. Es fundamental delimitar territorialmente cada conjunto de iniciativas, para valorar las identidades comunitarias locales. La mejor perspectiva en la formulación de políticas preventivas es competir con el polo gravitacional que atrae a los jóvenes a la delincuencia, ofrecer los mismos beneficios, pero con el signo invertido.

Esto es lo más complicado, porque el crimen organizado, si dejamos de lado la parte sucia, es una gran empresa, ¿qué ofrece a los jóvenes? Empleo, ingreso, seguridad, lo que muchos buscan. ¿Y cómo competimos con esto? Ahí viene un gran papel

que el gobierno no puede hacer solo, viene el gran papel que los sectores empresariales comprometidos tienen que jugar. ¿Cómo ofrecer lo mismo con la señal invertida? En vez de menos, más. ¿Cómo lo logramos? Tenemos que competir con ellos, no estamos compitiendo con los malos, pues para los jóvenes sin alternativas y sin perspectivas ellos no son “malos” sino más bien son “buenos”, porque les ofrecen empleo, ingresos, hasta ambiente, grupo y seguridad. Si el joven se muere, se protege a la familia y todo lo demás. ¿Cómo competimos con ellos? Tenemos que dar, ofrecer lo mismo. Sabemos que no podemos ofrecer los mismos sueldos, pero podemos ofrecer algo nosotros, ustedes madres, nosotros padres, incluso las asociaciones: la autoestima.

¿Qué es un joven pobre de 15 años con un arma en la mano? ¿Qué es? Es un ser visible que hasta ese momento era invisible. Nosotros, la sociedad, no vemos a los jóvenes pobres, son invisibles, el arma les da visibilidad. El dinero que roban, que obtienen con el arma, lo utilizan para comprar ropa no para protegerse del frío sino por la marca que trae: les da visibilidad. Las sociedades han fallado en darles visibilidad a nuestros jóvenes pobres y la obtienen de otra manera, por medio de una pistola.

Por supuesto, si un joven nos pone la pistola enfrente, no hay manera de no verlo, no hay cómo no ver un pobre con una pistola enfrente, que tiene 12 años de edad, que se le va disparar, sin ninguna experiencia. Ahí sí se nos vuelve visible y empezamos a construir los muros, porque los invisibles se volvieron visibles. ¿Cómo podemos hacer visibles a los invisibles sin un arma? ¿Cómo les podemos generar autoestima? Un pobre con arma es un pobre que no tiene autoestima. Si nosotros y nuestras políticas de seguridad no consideramos la dimensión subjetiva, afectiva, simbólica y cultural, estas políticas van a lograr muy poco. Tenemos que considerar en nuestras políticas la conquista del

corazón. Los jóvenes en pandillas son jóvenes con una autoestima muy baja, están perdidos y creen encontrar lo que les falta en la protección de las pandillas y de las maras.

¿Cómo transformamos esos círculos viciosos en virtuosos? No hay éxito sostenible sin evaluaciones, fundamentalmente la cooperación entre las policías locales con las estatales y la nacional. Toda política de seguridad ciudadana debe incluir una política de comunicación social. En nuestros países latinoamericanos, la comunidad se siente engañada porque no sabe exactamente lo que pasa, y la política de comunicación social no es para reprimir, para censurar, sino para atraer a la sociedad como un socio estratégico para solucionar el problema.

Algunas actividades han dado buenos resultados. Por ejemplo, tenemos experiencias en Colombia, donde la combinación de desarrollo urbano, desarrollo social y políticas de seguridad ciudadana ha dado resultados positivos y sostenibles. Eso ha producido efectos alentadores, pero el problema es que hay que hacerlo y hay que mantenerlo.

En México, se ha puesto en marcha el Programa Nacional de Seguridad Pública y Ciudadanía, que propone básicamente cuatro puntos: limpiar, plantar, cosechar y quedar. ¿Qué significa? Limpiar, que las autoridades toman el control total del área a ser “pacificada”, cierran los locales ilegales (venta de droga al menudeo, entre otros), aprehenden a los sospechosos o logran que abandonen el área. Después, ¿qué hay que hacer? En el área que se ha limpiado, hay que plantar proyectos de desarrollo social, casas de justicia, centros de atención a drogadictos, puentes entre pequeñas zonas urbanas aisladas, centros de asistencia social, programas de capacitación, de diversión y de formación que se traduzcan en una alternativa

al ocio, ya que el ocio y la falta de alternativas pueden transformarse en semillas de actividades delictivas. Enseguida, se empiezan a cosechar buenos resultados, pero si no se permanece, eso se cae, por lo que hay que quedarse. Nunca hay que pensar que con limpiar y plantar ya se lograron los resultados, los problemas tienden a volver y reproducirse.

La movilización social, la educación y la promoción de la cultura de la paz son actividades que se deben promover para las víctimas de los delitos, ya que por lo general nuestra justicia penal a veces es tan mala que piensa exclusivamente en el victimario, pero no en la víctima, que la víctima se arregle sola, cuando es la que más sufrió; participan los jueces, los fiscales, el victimario, la policía, pero la víctima no está.

¿Y la asistencia a la víctima y la posibilidad de la justicia restaurativa? Esto tenemos que revisar también en los sistemas de justicia penal. No existen formas únicas de intervención y nos referimos a sistemas confiables de información; no vamos a ningún lado sin sistemas confiables de información, sin estadísticas correctas, en particular estadísticas de género. Son muy pobres en nuestra región. Aún más, las estadísticas sobre la mujer son de una pobreza impresionante. México ha logrado mucho, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) desarrolla una encuesta sobre violencia intrafamiliar importante, pero aún así falta mucho por avanzar.

En nuestros países tenemos poca información de estadística de género sobre violencia. Desde el BID hemos promovido varios observatorios en América Latina y hemos buscado ampliar ese concepto de observatorio de la violencia a centros de análisis, estudios y promoción de políticas para la violencia. La información no es solamente la materia prima bási-

ca; los observatorios tienen que transformarse en centros interdisciplinarios de análisis de los motivos de la violencia, de estudios de caso y de propuestas de políticas. Es decir, pasar de observatorios a “accionatorios”. Procurar jerarquizar los problemas, focalizar la atención; las victorias tempranas son importantes, los gobiernos locales son agentes claves, la realización de diagnósticos comprensivos, casa por casa, barrio por barrio.

El complemento prevención-control, las escuelas como escenarios de violencia y como plataforma de soluciones. Los jóvenes que abandonan la escuela tienen 3.5 veces más posibilidad de entrar a la cárcel que los que permanecen. Mantener a los jóvenes en la escuela es fundamental.

Por último, ¿qué es el BID? Nosotros tenemos distintos instrumentos para apoyar a los gobiernos, a los empresarios, a la sociedad civil. Mencionaremos algunos de ellos. Los más comprensivos son las operaciones de préstamo, pero el BID jamás da un cheque en blanco a ningún gobierno, a ninguna sociedad; se trata de un cheque amarrado a un conjunto de inversiones, intervenciones, controles, monitoreos y evaluaciones.

Otros instrumentos son las cooperaciones técnicas no reembolsables y más focalizadas, son de menores recursos y atienden problemas focales o ayudan a preparar operaciones de mayor magnitud. Tenemos la cooperación técnica interregional, con la que hacemos intercambios de funcionarios que van a visitar, a tener experiencias y conocer experiencias exitosas de otras ciudades. Gestionamos recursos de donación en beneficio de los países. Tenemos un fondo contra la corrupción que los noruegos nos dieron para financiar actividades que combatan la corrupción y eleven la transparencia del ejercicio de los gastos públicos.

Tenemos un fondo no reembolsable para promover fortalecimientos institucionales, no exclusivamente al área de seguridad, sino de las instituciones públicas. Tenemos el fondo multilateral de inversiones, que hace una serie de inversiones junto con los gobiernos y con el sector privado. Tenemos bienes públicos regionales, ya que la seguridad pública es considerada uno de ellos, y además organizamos seminarios y eventos.

No obstante, más que nada lo que buscamos es ser un socio estratégico de la sociedad, del gobierno, del sector empresarial. Como institución multilateral, buscamos que se nos considere socio estratégico, estamos para apoyar, no estamos de ninguna manera para evaluar. Simplemente para que cuenten con todo nuestro apoyo y la asistencia que les podamos dar.

DINÁMICA DE VIOLENCIA
DE GÉNERO Y TRÁFICO DE
MUJERES EN MÉXICO:
UN ESTUDIO SOBRE
LA CIUDAD DE MONTERREY

Arun Kumar Acharya

El Protocolo de las Naciones Unidas (2000) para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en el artículo 3 define la trata de personas como: la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios, para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos. Hoy día, el tráfico de personas y de mujeres principalmente, se ha convertido en un negocio global (pues existen redes internacionales bien organizadas que se dedican a esta actividad ilícita) que genera importantes beneficios económicos para los traficantes y los intermediarios. Cada año aproximadamente se trafica a siete millones de personas, de las cuales entre 70% y 80% son mujeres (ICWAD, 2004).

El tráfico de mujeres se ha extendido a todos los países del mundo. En el caso de México, cada año cerca de 10,000 mujeres son traficadas desde estados como Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Hidalgo, Puebla, Michoacán, Guanajuato, Campeche, Zacatecas, Colima, Veracruz y Quintana Roo hacia las grandes ciudades para la prostitución, y un poco más de 5,000 mujeres son traficadas desde México a Estados Unidos y Canadá. Según una estimación, de cada diez mujeres de Chiapas en México,

tres son traficadas fuera de la frontera y siete dentro del país (Acharya, 2006). Es decir, los delincuentes prefieren traficar a las mujeres dentro de la misma frontera, porque según ellos se torna muy difícil llevar a una mujer a otros países a causa de la estricta vigilancia en la frontera y los aeropuertos. Además, llevar a una joven fuera de la frontera nacional significa perder el control de su constante explotación (Acharya y Salas Stevanato, 2005).

En México existen seis polos centrales para la explotación sexual: Cancún, Acapulco, ciudad de México, Ciudad Juárez, Tijuana y Monterrey. Algunos autores señalan que en los últimos años el tráfico de mujeres ha crecido exponencialmente hacia la Zona Metropolitana de Monterrey, donde miles de mujeres son sometidas a la explotación sexual. En este sentido, Ricardo Méndez (2006), citando a Lydia Cacho, apunta que Monterrey es uno de los destinos principales para el tráfico de mujeres en México. Esta ciudad se ha convertido en uno de los destinos principales para las mujeres traficadas de las regiones noreste, centro y sur (Estes y Weiner, 2002).

Aunque se ha señalado el problema, existe la desventaja de no contar con una investigación que pueda explicar las causas y consecuencias en el contexto de la zona urbana. Por ello, el objetivo principal de este artículo es investigar el fenómeno del tráfico de mujeres hacia la Zona Metropolitana de Monterrey, para explicar las causas del problema, así como las principales características y los efectos de este tráfico.

Esta investigación está dividida en cuatro apartados. En el primero se explica la metodología utilizada. Para dar una visión completa sobre esta problemática en el mundo y en México, en el segundo apartado se describe el marco conceptual del tráfico

de mujeres. En el tercero, se examinan las causas del tráfico de mujeres en la Zona Metropolitana de Monterrey. Y en el cuarto se exploran las consecuencias. Al final, en la conclusión, se identifica la magnitud del problema para tratar de resolverlo de manera eficiente y eficaz.

METODOLOGÍA

Las mujeres traficadas son una población oculta, vulnerable y clandestina, es decir, no existe información sobre ésta, por lo que es difícil contar con datos, como otro tipo de investigación. Por lo mismo, algunos estudios han señalado que la técnica “bola de nieve” es la más apropiada para recopilar información sobre la población oculta. Por ejemplo, Karl Van Meter (1986) utilizó esta técnica para entrevistar a personas drogadictas en algunas comunidades de Europa, la que consistió en acercarse a una o dos personas de esta población y a través de sus redes identificar a más personas. Este proceso se repitió una y otra vez, hasta llegar al punto de saturación, en el cual se identifica a la población entera. Esta metodología sirve para propósitos numéricos y para la recolección de datos cuantitativos, lo que se puede unir a un análisis de clasificación cruzado.

Además, en el estudio de poblaciones ocultas hay una asociación explícita entre la dificultad de estudiar grupos sociales o tipos de conducta social que no son fáciles de conseguir o son inaccesibles por medios institucionales y el uso de metodologías de investigación cualitativas. Aunque sin duda hay dificultades reales para estudiar a las poblaciones ocultas, la estrategia “bola de nieve” puede superar muchos de estos obstáculos (Van Meter, 1986).

En su investigación, J.N. Hall (1988) señala que hay muchas dificultades para estudiar a una población drogadicta, sobre todo para reunir la información deseada. Para él, la metodología de “bola de nieve” es ideal para rastrear consumidores de drogas, debido a su habilidad de presentar resultados rápidamente. Esta metodología también puede ser usada para supervisar la difusión heterosexual del síndrome de inmunodeficiencia adquirida (sida), por tratarse de una epidemia que se extenderá a diferentes grupos de riesgo y en diversas situaciones durante las próximas décadas (Anderson y May, citados en Oyen, 1990).

Asimismo, un estudio en la Comunidad Europea sobre el uso de cocaína (Avico *et al.*, 1988) demuestra que la técnica es rápida y eficaz al inspeccionar y obtener la información de una muestra relativamente grande de usuarios de esta droga. En dos meses de trabajo de campo, en tres ciudades geográficamente distantes, Rotterdam, Múnich y Roma, se aplicó un instrumento común y se entrevistó a 153 usuarios de cocaína.

En relación con la población traficada, la Southeast Asian Ministers of Education Organization (SEAMEO)¹ hizo un estudio sobre el tráfico de niños en Tailandia, Myanmar, Laos, Camboya, Vietnam y Yunnan, donde se entrevistó a 200 niños traficados, a través de métodos cualitativos (entrevista a profundidad) y cuantitativos (con un cuestionario estructurado), usando la técnica “bola de nieve” para recolectar los datos.

Con base en lo anterior, en este estudio se establece que las mujeres traficadas son una población oculta. Según los estudios

¹ DE disponible en: www.seameo.org

mencionados, “bola de nieve” es una técnica apropiada para obtener datos de estas poblaciones. Con esta técnica se entrevistó a 15 mujeres traficadas en la Zona Metropolitana de Monterrey durante 2007 y 2008.

Al inicio del periodo del trabajo de campo, se hizo un acercamiento a algunas mujeres de las que sospechamos eran traficadas. Para cada entrevista, primero solicitamos una muchacha con la patrona y, cuando se aproximó, preguntamos sobre el precio que cobraba a sus clientes. Pagamos la cuota correspondiente y una vez que estaba pagado el servicio nos dirigíó hacia el cuarto. Al llegar al mismo, le explicamos nuestro motivo, es decir, le dijimos que queríamos platicar con ella y obtener información para una investigación. Muchas de ellas quedaron sorprendidas de momento; en primera instancia nos rechazaron; pero cuando se les explicó la confidencialidad de su testimonio, aceptaron la propuesta. Mediante esta metodología comenzamos a realizar las primeras entrevistas.

Al terminar éstas, les pedimos que nos ayudaran a localizar y ubicar a otras muchachas traficadas. Cada vez que teníamos la información sobre alguna joven traficada, nos dirigíamos al lugar donde se presumía que ella trabaja y realizábamos la entrevista.

Es importante señalar que antes de realizar el trabajo de campo, se tomaron ciertas medidas de precaución. Éstas estaban enfocadas a proteger la integridad física y la confidencialidad del proyecto, debido a que conseguir este tipo de información sin las correspondientes precauciones puede llegar a ser riesgoso, principalmente por tratarse de toda una red de personas que operan de manera ilegal. Algunas recomendaciones tomadas fueron: no hacerse notar en los establecimientos a los que se acudiera, proteger la identidad, no hacer falsas promesas de libertad a las mujeres traficadas, no beber

nada para evitar ser drogado con alguna sustancia, tener cuidado de no ser asaltado puesto que la investigación estaba encaminada a establecimientos de un nivel socioeconómico bajo y, por último, cuidar que nadie se percatara de que se grababan las entrevistas (incluyendo a las mujeres traficadas), por lo que la grabadora se llevaba escondida entre la ropa.

Las entrevistas se abocaban a recabar información sobre el aspecto sociodemográfico, personal (composición e historia familiar, creencias religiosas, situación civil), además de abarcar todos los aspectos referentes a descubrir su proceso particular de tráfico, las condiciones en las cuales ejercía el oficio del sexoservicio, sus experiencias personales, las percepciones con respecto a este fenómeno y la percepción con respecto a su propia persona. Otro aspecto importante que tendió a cubrir la entrevista, fue tratar de conocer si las familias de estas mujeres estaban enteradas de su situación. Finalmente, la guía terminaba con la recopilación de datos referentes a la salud de las mujeres y se intentó incluir todo el espectro de preguntas posibles encaminadas a descifrar su historial médico y descartar el contagio de enfermedades venéreas, como el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) / sida, sífilis, gonorrea, entre otras.

EL FENÓMENO DEL TRÁFICO DE MUJERES

El tráfico de mujeres estuvo ligado desde los orígenes a las guerras, la esclavitud y la objetivación sexual de las mujeres. Durante la época de los descubrimientos geográficos, las mujeres, sobre todo las nativas africanas, eran traficadas como esclavas con un triple propósito: trabajar como mano de obra gratuita; reproducir esclavos, esto es, la producción de más mano de obra gratuita, y servir de objeto sexual. Este último propósi-

to estaba siempre presente, aunque el objetivo principal fuera cualquiera de los otros dos y podía darse dentro del mercado matrimonial o con otras figuras como concubina o simplemente mujer a libre disposición del patrón (Chiarotti, 2002).

Durante todo el siglo xx, después de cada guerra mundial el tráfico de mujeres continuó. También fueron víctimas las europeas, quienes huyendo del hambre y el horror de la guerra, eran presa fácil de los traficantes. Esto llevó a denominar a la actividad como “trata de blancas”, misma que luego se transformó en trata o tráfico de mujeres.

El fenómeno del tráfico ha tenido un gran desarrollo, en particular desde los años ochenta del siglo xx. A principios de esos años, miles de mujeres extranjeras llegaron a Europa y América en búsqueda de empleo y mejores condiciones de vida. Sin embargo, ilegales, pobres y vulnerables, pronto cayeron en manos de organizaciones criminales dedicadas a la industria del sexo. En los noventa, este acto adquirió enormes proporciones y no ha dejado de aumentar desde entonces. Por otro lado, también se han incrementado notoriamente las mafias y redes dedicadas a este negocio, por los grandes beneficios que produce.

Este fenómeno se ha convertido en un problema global que involucra una compleja matriz que va desde el origen, el tránsito, hasta llevar al destino; incluso tiene que ver con las relaciones internacionales y la economía de los países, además de que existe una complicada red de personas involucradas. El tráfico sigue siendo penalizado en todas las naciones y el sexoservicio está regulado en muchos casos a nivel departamental y municipal (Molina, 1995).

En América Latina, el tráfico de mujeres se remonta a la época de la conquista, cuando los españoles, en cumplimiento de la ley de guerra, tomaban o entregaban el “botín de mujeres” al vencedor, lo que dio origen al comercio sexual y creó el establecimiento para su ejercicio. Posteriormente, en la colonia aparecieron las primeras normas con las que se castigaba la actividad, así como el proxenetismo, con sanciones que podían llegar hasta la muerte (Molina, 1995). En la actualidad, en la región, por sus características, puede dividirse en dos: el tráfico interno, que se refiere a la demanda existente en el propio país, y el tráfico externo, que incluye una demanda en el mercado internacional (Molina, 1995).

En el plano teórico, han surgido algunos axiomas que proveen marcos teóricos generalmente aceptados para explicar la evolución de esta actividad, aunque muchas de las propuestas no han sido verificadas empíricamente (Salt y Stein, 1997). El punto de partida aceptado es que los migrantes, bajo ciertas condiciones propias de su entorno social, como la precariedad económica, la violencia familiar, el desempleo, la discriminación sociocultural, entre otras, se ven forzados a buscar los servicios de los traficantes, por lo que estas condiciones se constituyen en factores esenciales para explicar el fenómeno (Salt y Stein, 1997).

De acuerdo con Siriporn Skrobaneck, Nattaya Boonpakdi y Chutima Janthakeero (1997), esta actividad no es un fenómeno nuevo, quizás lo nuevo es su sofisticación global y el uso de las tecnologías modernas de comunicación que utilizan, lo cual ha incrementado el número de mujeres y niños traficados. Asociado con la migración, Jonathan Crush (2000) describe que el tráfico de personas se ha transformado en un grave problema que incide e incrementa la violación de los derechos humanos, la xenofobia y la discriminación contra las personas. Ante este planteamiento, la migra-

ción y el tráfico de personas se pueden analizar a partir de la movilidad de la gente y con frecuencia se hacen distinciones vinculadas con las actividades del mercado laboral, como el servicio doméstico o el trabajo agrícola, por ejemplo.

En México, como hemos señalado, cada año se trafica a miles de mujeres. En un estudio exploratorio sobre la evaluación de la trata de personas, que incluyó a mujeres, niños y niñas en la frontera norte de México, particularmente en Baja California, financiado y avalado por la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y el Instituto Nacional de Migración (INM), se señala que cada día por cinco rutas llegan a Tijuana mujeres y niñas de entre 3 y 65 años de edad para ser forzadas a prostituirse. Según este reporte, la mayoría proviene de los estados de Oaxaca, Sinaloa, Chiapas, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Puebla, Guerrero, Durango, Distrito Federal, Veracruz, estado de México y Baja California (ACNUR, 2008).

En la actualidad, el tráfico de mujeres interno es un fenómeno más preocupante. Cada día crece la demanda en la industria del sexo debido al turismo sexual en el país. Existen muchos polos de atracción donde las mujeres traficadas llegan; la Zona Metropolitana de Monterrey es uno de los principales destinos para la explotación sexual (Méndez, 2006).

En los últimos años, el tráfico ha crecido exponencialmente en esa zona. Algunas investigaciones señalan que la estricta vigilancia en la frontera entre México y Estados Unidos ha sido un obstáculo para que los traficantes lleven mujeres con facilidad al mercado sexual de Estados Unidos, por lo que hoy día se observa

un creciente mercado sexual en las ciudades fronterizas. Además, Monterrey ha duplicado su crecimiento por la inversión externa e interna y es considerada como la capital industrial del país (Cerutti, 2000); este crecimiento ha llevado a la ciudad a ser un punto de atracción para la población (nacional e internacional). El denso movimiento de las personas ha creado una demanda sexual, por lo que en los últimos años se ha observado un gran aumento de casas de citas, bares, centros nocturnos, centros de masajes y hoteles con servicios exóticos (López Estrada, 2002; Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006). No existe una cifra actual sobre las mujeres traficadas en la Zona Metropolitana de Monterrey, o al menos no se cuenta con datos de cuántas mujeres están sometidas a la explotación sexual, lo que encontramos en nuestra investigación es que esta ciudad es el segundo mercado sexual más creciente en el país, después de la ciudad de México.

El tráfico de mujeres es una violencia basada en el género y es una violencia contra los derechos humanos; a las mujeres se les trata como objetos y se les vende en el mercado del sexo para que se prostituyan. Muchas son vendidas por miembros de su propia familia; con frecuencia son engañadas con falsas ofertas de empleo y matrimonio. En algunos estados del país, los padres venden a sus hijas con la esperanza de conseguir un mejor empleo. Por ejemplo, en la comunidad de San Juan Chamula en Chiapas, los padres las venden al pollero con la esperanza de conseguir empleo en la ciudad (Ruiz, 2000).

TRÁFICO DE MUJERES EN LA ZONA METROPOLITANA DE MONTERREY

Durante el trabajo de campo se encontró que hombres y mujeres actúan como traficantes y ellos son quienes viajan a las zonas marginadas del país donde la pobreza es extrema y las esperanzas de un futuro mejor son casi nulas debido a la falta de educación y empleo. Para muchas mujeres es imposible la emigración por vías formales y al soñar con una vida mejor en una ciudad, se tornan fácilmente vulnerables. En general reciben falsas promesas de trabajo, como trabajos domésticos, empleo en fábricas, entre otras, en la ciudad de Monterrey. El espejismo de empleos relativamente bien pagados en esta ciudad es suficiente, ante la ignorancia de muchas mujeres.

Durante la recopilación de las entrevistas se descubrió que, una vez que las mujeres aceptan la oferta, son traídas directamente a Monterrey y al llegar a la ciudad descubren la triste realidad. El supuesto trabajo consta de entrar en el sexoservicio y sin darse cuenta se ven encerradas en esta pesadilla. Son vendidas y revendidas por su familia, novio, amigos o por el mismo patrón o patrona. En su sitio de trabajo son tratadas como un objeto de consumo y utilizadas como propiedad del cliente. En el caso de que alguna se rebele y se niegue, puede ser sometida por sus captores por medio de la violencia física a actos como violaciones, además de ser privadas de alimento, llegando incluso en algunos casos al suicidio y el asesinato. Por estas condiciones de explotación, además de perder su libertad, pierden su propia identidad, la dignidad, hasta llegar al punto de no saber quiénes son. En ese momento podemos decir que han entrado en una situación de esclavitud.

Método de sometimiento a las víctimas

Los patrones ejercen un riguroso control sobre las víctimas, limitando sus movimientos al llegar a Monterrey. Para ello, primero se les quita la libertad de desplazarse y no dejan que entablen amistades. En algunos casos se mantiene a las víctimas prisioneras en burdeles o casas y se refuerza el confinamiento con guardias. Además, tienen jornadas de trabajo prolongadas, con poco tiempo de descanso y salarios bajos, en dado caso que lleguen a obtener alguno.

Los patrones ejercen control mediante la creación de situaciones de dependencia y endeudamiento. Algunos dueños o dueñas suelen ofrecer a las mujeres diversos servicios por los que obviamente deben pagar: vivienda, comida, ropa, médico y medicinas, son sólo unos ejemplos. Ellas sólo reciben 50% de los ingresos que generan o incluso menos, en muchos casos. Los patrones no permiten a las mujeres que abandonen el oficio hasta que hayan saldado sus deudas, lo cual es prácticamente imposible en estas condiciones: una deuda que no hace sino crecer, falta total de libertad y un trabajo del que apenas perciben una mínima parte. Para pagar esa deuda deberán “trabajar” a veces hasta muchos años sin descanso. Estas jóvenes desconocen a cuánto ascienden sus ingresos porque los patrones retienen ese dinero; en otras situaciones reciben tan sólo una cantidad mínima en el mejor de los casos, ya que en muchos no reciben absolutamente nada. Y en última instancia, si ellas no pagan la deuda contraída, la familia pagará, lo cual constituye una grave amenaza.

También se ha observado que en esta ciudad los patrones convierten en adictas a las víctimas, por medio de drogas, con el fin de someterlas para evitar que se rebelen y se hagan más dóciles. La adicción de estas mujeres constituye un mecanismo para

inducir la dependencia hacia el propietario e incrementar la deuda de la víctima. En muchos casos, el alcohol y las drogas se transforman en mecanismos de las mujeres para soportar su situación.

Otro método usado para ejercer este control es la violencia en forma de amenazas, daño psicológico, violación y agresiones físicas. Mujeres entrevistadas afirman que han sido golpeadas o violadas como castigo por rechazar al cliente, por intentos de fuga o sencillamente para satisfacción del patrón. También las amenazan con chantajes económicos y emocionales, que consisten en dañar a los miembros de sus familias si se portan mal o informan a alguien de su situación. Esta compleja combinación de miedo, vergüenza, intimidación y violencia inmoviliza por completo a las víctimas y rara vez escapan de este círculo.

Perfil de las mujeres traficadas

Las mujeres traficadas que se encuentran en la Zona Metropolitana de Monterrey son las principales víctimas de este fenómeno, sobre todo por su marginación, falta de recursos y por ser un grupo vulnerable y débil. En general, estas personas proceden de un ambiente rural, familias pobres y con escasos recursos, y tienden a ser mucho más susceptibles para aceptar promesas de trabajo con posibilidad de ganar dinero.

Se observó en las entrevistas que las mujeres también tienen bajo nivel cultural y cuentan con pocos estudios. Algunas jóvenes que se han escapado de casa con su novio o han huido por la violencia familiar, constituyen una presa fácil para los traficantes, porque la mayoría se encuentra sin medios para subsistir y acepta con facilidad la primera oportunidad que se les presenta. Algunas mujeres provienen de familias con muchos problemas.

En general, cuando aceptan este tipo de trabajo buscan mejorar su situación económica, la cual es bastante baja, además de ayudar a la familia o escapar de situaciones conflictivas y difíciles, sin darse cuenta de que en las más de las ocasiones entran en otra peor situación. Se detectó que algunas de las jóvenes habían sufrido algún tipo de violencia sexual durante su infancia y adolescencia.

Edad de las víctimas

Cada vez más la edad de las mujeres en sexoservicio está disminuyendo. En un estudio anterior en Chiapas sobre el tráfico de mujeres (Acharya y Salas Stevanato, 2005), encontramos que existen mujeres de 9 años que fueron traficadas para trabajar como sexoservidoras en Tapachula. En la actualidad, el mercado del sexo está solicitando jóvenes de menor de edad, debido a que se piensa que de esta forma se reduce de manera significativa el riesgo de contraer enfermedades de transmisión sexual y sida.

Se observó que las mujeres que fueron traficadas hacia Monterrey son también muy jóvenes. La edad promedio fluctúa entre los 12 y 25 años; existen pocas mujeres mayores de 25 o 30 años. Muchas veces las patronas no quieren resguardar a mujeres adultas (después de 25 o 30 años) por diversas razones: primero, existe una probabilidad de que ellas porten y contagien enfermedades como VIH / sida segundo, por ser menos solicitadas por los clientes, además de ya ser conocidas por los mismos, lo cual no representa ganancias redituables para la dueña, y tercero, el factor de la edad, por el cual el cliente no se siente atraído físicamente hacia la sexo servidora.

Lugar de origen

En la Zona Metropolitana de Monterrey las mujeres víctimas del tráfico proceden en su mayoría de lugares pobres, donde existen miseria y falta de oportunidades, situación que aprovechan los proxenetas. En general, las mujeres traficadas que se encuentran en esta zona urbana son de varios estados del país, pero existe una alta concentración de mujeres provenientes del norte y centro, principalmente de entidades como San Luis Potosí, Zacatecas, Veracruz y Coahuila.

Motivos del tráfico de mujeres hacia la Zona Metropolitana de Monterrey

Son muchos factores que se enlazan para crear una cultura que permite la esclavitud sexual, como son económicos, socioculturales y políticos. Por tal razón, subrayamos aquí que el tráfico de mujeres es un fenómeno *multicausal*, del cual podemos distinguir varios factores.

La primera causa, si miramos hacia los lugares de origen, es la pobreza, la cual impide a las personas satisfacer sus necesidades vitales, por lo que se ven empujadas a huir hacia el mundo del bienestar. Una gran mayoría de las mujeres que emigraron y son víctimas del tráfico, vive en condiciones de pobreza y falta de oportunidades laborales. La mayoría ha tenido un limitado acceso a la educación formal. En general, como las mujeres han señalado, en sus lugares de origen existen altos índices de pobreza y desempleo. No tenían más opción; aceptaron las falsas promesas hechas por los traficantes o patrones con la ilusión de ganar dinero y mejorar su vida trabajando en Monterrey.

Otro factor que se asocia mucho en el proceso de traficar mujeres son los niveles de alfabetismo de las mismas. Muchas de estas mujeres entrevistadas tienen una instrucción básica o casi nula. Además, los padres de estas jóvenes no saben leer ni escribir. Por ello, son engañados con promesas de dinero fácil.

En la investigación se encontró que el sistema de patriarcado y el machismo en nuestra sociedad mexicana causan la discriminación hacia las mujeres y niñas. Ésta actitud tiende a minimizar a la mujer, permitiendo que se tolere la relación abusador-víctima, y cultivar una mentalidad en la que la mujer es un objeto sexual, lo que la hace más vulnerable al tráfico. Por otra parte, la investigación encontró que algunas mujeres antes de ser traficadas ya eran madres solteras y otras divorciadas. Para los traficantes ellas son muy fáciles de someter, ya que desean salir adelante económicamente debido a que la mayoría no cuenta con el apoyo económico de sus parejas.

Existe un creciente turismo sexual en la ciudad de Monterrey. En 2007, el Fórum Mundial de las Culturas ayudó a aumentar la demanda de turismo hacia Monterrey; en la ciudad abrieron muchos centros de masajes, casas de citas y bares, que ofrecían servicios y relaciones sexuales. Monterrey ha sido un sitio idóneo para que los traficantes atraigan a mujeres y abran sus negocios, debido precisamente a esta creciente cultura del sexo y del placer, de instrumentalización de la mujer y su cuerpo como objeto, fuente de ganancias y de diversión.

CONSECUENCIAS DEL TRÁFICO

El tráfico de mujeres para la explotación sexual provoca consecuencias que afectan de por vida a las víctimas de esta problemática (Hughes *et al.*, 1999). Las mujeres viven en completa sumisión a las patronas y en la más absoluta clandestinidad, experimentan continuamente maltratos, abusos, accidentes y asesinatos, así como las consecuencias psicológicas que pueden llevar a la depresión e intentos de suicidio (Skrobanek, Boonpakdi y Janthakeero, 1997; Acharya y Salas Stevanato, 2005).

La investigación señala en primer lugar los efectos en la salud física. Al respecto, hay que destacar el mismo trabajo, ya que en ocasiones lo realizan día y noche sin descanso ni comida, sin buenas condiciones higiénicas, con frecuente violencia y traumas físicos y psicológicos, lo que las hace más vulnerables a cualquier tipo de enfermedad. Estas mujeres señalaron que no usan condón u otro tipo de protección sexual o método anti-conceptivo durante la relación sexual, la patrona exige que no los usen para ganar más dinero. Ella expone a las mujeres a un riesgo muy alto de contraer enfermedades de transmisión sexual y sobre todo del VIH / sida. En dado caso que se descubra que algunas mujeres han contraído alguna de estas enfermedades, se les impide continuar ofreciendo sus servicios a los clientes. Al no poder ya ganar dinero, no pueden costearse los gastos médicos para atender su enfermedad y en consecuencia sus condiciones empeoran cada vez más.

Otro problema grande que se les presenta son los embarazos no deseados con sus respectivos abortos, muchas veces en condiciones que ponen en riesgo la vida de estas mujeres. Éstas

han sufrido un promedio de dos abortos y en algunos casos llegaron a tres o cuatro. Mujeres entrevistadas consideraron a la maternidad como el más grande valor. En la actualidad, algunas han dado a luz y viven con sus hijos en sus lugares de trabajo; señalaron que la patrona a veces desea que en un futuro sus hijas puedan trabajar el mismo oficio.

Por otro lado, existe el riesgo de efectos dañinos en la salud mental de las víctimas. En primer lugar, debido al uso y abuso de estupefacientes y alcohol como un recurso para mantenerse a flote en la industria del sexo, como mecanismo de escape o bien obligadas por los propietarios para mantenerlas más dóciles. A veces llega un momento en que recurren a la droga para prostituirse y se prostituyen para conseguirla, dentro de un círculo vicioso que no tiene salida.

Estas mujeres sufren grandes trastornos psicológicos debido a la humillación y al tratamiento inhumano que reciben cotidianamente, ya que a la patrona sólo le interesa el dinero que la mujer consigue y el cliente sólo busca el placer sexual. A ninguno le interesa en verdad la persona. En esta situación la mujer llega a perder por completo su identidad psicológica, su dignidad como persona y como mujer, su libertad de elección: vive la terrible experiencia de ser tan solo un objeto, una cosa, una mercancía. Sufre el desprecio y el rechazo social y cultural. Por ello, es frecuente que sean abundantes los intentos de suicidio.

Asimismo, durante las entrevistas con las mujeres traficadas se observó con claridad que la explotación sexual embrutece a la persona y la vacía de valores profundos y principios. Destruye su feminidad, su estima, su concepto de amor y donación. Con facilidad adquiere una actitud de defensa marcada por la violencia, vulgaridad y agresividad, que no es sino respuesta a la situación

que vive. El sentimiento de vergüenza que la acompaña, junto con la condena y el rechazo que sufre, la ponen en una situación muy peligrosa. En algunas mujeres entre 15 y 16 años de edad, el sufrimiento de estos abusos puede provocar trágicas consecuencias que interfieren en el correcto desarrollo físico, psicológico, espiritual, moral y social.

Para ellas se torna difícil integrarse en la sociedad. Cuando deciden regresar a una vida digna, el camino está lleno de dificultades. Muchas se señalaron a sí mismas como sucias; al salir a la calle se sienten observadas de mala forma y rechazadas por la sociedad, además de no sentirse dignas. Con frecuencia se enfrentan a amenazas y represalias contra ellas y sus familias. Este tipo de discriminación o rechazo social les está llevando hacia graves problemas psicológicos, por esto muchas están sufriendo traumas emocionales que les dificultan establecer relaciones normales.

CONCLUSIÓN

En los últimos años, la Zona Metropolitana de Monterrey se ha convertido en una ciudad global, ante el crecimiento económico por la llegada de las compañías transnacionales e industrias. En consecuencia, existe un flujo constante de personas hacia la ciudad. Sobre todo durante 2007, cuando Monterrey fue la sede del Fórum Mundial de las Culturas, se incrementó el flujo de turistas nacionales e internacionales. Aunque la ciudad ha crecido en distintas formas y proporciones, este crecimiento también ha llevado al aumento de negocios ilícitos, como el caso del tráfico de mujeres, para ofrecer sexoservicio a los turistas, ya que se han abierto muchas casas de cita, bares, centro de masajes. Debido a la alta demanda de este servicio, mucha gente viaja a los pueblos marginados y atrae a las mujeres con diferentes engaños para

trabajar en la prostitución.

Después de entrevistar a las mujeres traficadas en Monterrey, esta investigación concluye que el fenómeno del tráfico de mujeres hacia la Zona Metropolitana de Monterrey es un acto *multicausal*. Los principales motivos que las mujeres han expuesto son la falta de oportunidades en sus lugares de origen, extrema pobreza, noviazgos abusivos, violencia familiar, deuda económica familiar, entre otras razones por las cuales entraron en la red del tráfico. Pudimos encontrar durante las entrevistas que los traficantes o patrones primero observaron las dificultades socioeconómicas de las mujeres y con base en ello les plantearon las promesas de empleo con un alto sueldo.

La investigación señala que esta migración forzada tiene consecuencias en su salud física y mental; sufren violencia física, emocional y sexual constantemente. Durante las entrevistas, las mujeres indicaron que tienen miedo de integrarse de nuevo a la sociedad, ya que es difícil salir a la calle o ir a un supermercado porque tienen miedo de que alguien las pueda identificar como sexoservidoras.

El tráfico de mujeres está relacionado con situaciones sociales, económicas, y encaja profundamente en la cultura mexicana, donde miles de mujeres lo sobrellevan como una forma de la vida. El aumento de los casos de explotación de estas migrantes se reconoce como un problema importante de salud pública y una violación grave a los derechos humanos más elementales. A pesar de que nuestro estudio pudiera no ser representativo en términos cuantitativos, sí evidencia la gravedad de un problema que la Zona Metropolitana de Monterrey está viviendo. Y que exige un acto urgente y bien coordinado por parte del gobierno y la sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acharya, Arun Kumar (2006). *La esclavitud humana: el tráfico de mujeres en la India y México*. Tesis doctoral. México: Instituto de Investigaciones Antropológicas-UNAM.
- (2007). "A methodological approach to study hidden population: the case of trafficked women in Mexico City". En *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades*. Vol. xvii, núm. 1. México: UATM, enero-junio.
- Acharya, Arun Kumar y Adriana Salas Stevanato (2005). "Violencia y tráfico de mujeres en México: una perspectiva de género". En *Revista Estudios Feministas*. Vol. 13, núm. 3. Brasil.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR (2008). "La rutas del tráfico de mujeres" [DE disponible en: www.acnur.org/paginas/?id_pag=7068; consultada el 6 de agosto de 2008].
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2000). *Report of the Ad Hoc committee on the Elaboration of a convention against Transnational Organized Crime on the work of its first to eleventh sessions*. Annex I, II and III, A/55/383. Nueva York: ONU.
- Avico, U. et al. (1988). "Cocaine epidemiology in three European Community cities: A pilot study using a snowball sampling methodology". Reporte de investigación. Bruselas: Cocaine Steering Group / Health Directorate / Commission of the European Communities.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2006). "Contexto internacional". En *Grupos Vulnerables* [DE disponible en: www.diputados.gob.mx/cesop, consultada el 2 de mayo de 2008].
- Cerutti, Mario Pignat (2000). *Propietarios, empresarios y empresa en el norte de México. Monterrey: de 1848 a la globalización*. México: Siglo XXI.
- Chiarotti, Susana (2002). "Trata de mujeres: conexiones y desconexiones

- entre género, migración y derechos humanos". En *Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional: Derechos Humanos y Trata de Personas en las Américas*. Santiago de Chile: CEPAL, noviembre.
- Crush, Jonathan (2000). "The dark side of Democracy: Migration, Xenophobia and Human Rights in South Africa", en *International Migration*. Vol. 38, núm. 3. Ginebra: OIM.
- Estes, Richard J. y Neil Alan Weiner (2002). "The commercial sexual exploitation of children in the us, Canada and México". Filadelfia: University of Pennsylvania [DE disponible en: http://caster.ssw.upenn.edu/-restes/CSEC_Files/Complete_CSEC_020220.pdf].
- Hall, J.N. (1988). "The community-based Drug Epidemiology Network". Bruselas: Health Directorate of the Commission of the European Communities.
- Hughes, Donna M. et al. (1999). *The Factbook on Global Sexual Exploitation*. Coalition Against Trafficking in Women.
- International Commission for Women of African Descent, ICWAD (2004). "Trafficking Facts" [DE disponible en: www.npcbw.org/newweb/icwad_04_trafficking_facts.htm, consultada el 8 de febrero de 2007].
- López Estrada, Raúl Eduardo (2002). *La pobreza en Monterrey: los recursos económicos de las unidades domésticas*. Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Méndez, Ricardo (2006). "Cancún, capital del tráfico de mujeres". En *Contralínea*. Año 1, Núm. 4. Quintana Roo.
- Molina, Fanny Polonia (1995). "El tráfico de mujeres en América Latina" [DE disponible en: www.alainet.org, consultada el 13 de septiembre de 2004].
- Oyen, Else (ed.) (1990). *Comparative methodology: theory and practice in International Social Research*. Londres: Sage.
- Ruiz, Miriam (2000). "Vinculado al tráfico de personas, la venta de mujeres: especialistas". México: CIMAC, Semana, 1 a 7 de agosto [DE disponible en: <http://www.cimac.org.mx/noticias/semanal00/s00080101.htm>, consultada el 22 de febrero de 2003].

- Salt, John y Jeremy Stein (1997). "Migration as a business: The case of trafficking". En *International Migration*. Vol. 35, núm. 4. Ginebra: OIM.
- Skrobanek, Siriporn; Nattaya Boonpakdi y Chutima Janthakeero (1997). *Tráfico de mujeres: realidades humanas en el negocio internacional del sexo*. Madrid: Narcea.
- Van Meter, Karl M. (1986). "Basic typology and multi-method analysis in the Social Sciences, New Delhi". En *ISA World Congress*. India.
- ____ (1990). "Sampling and cross-classification analysis in International Research". En Oyen, Else (ed.). *Comparative methodology: theory and practice in International Social Research*. Londres: Sage.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ENFOCADAS A LAS MUJERES QUE SUFREN VIOLENCIA

Lázaro Gaytán Aguirre

En México, las políticas hacia las mujeres víctimas de violencia inician en los años setenta con el Movimiento Feminista. Durante el periodo presidencial de Luis Echeverría se crean algunos programas de carácter asistencialista principalmente enfocados a la mujer, teniendo como meta principal la violencia sexual. Con Carlos Salinas de Gortari se firman convenios internacionales que pugnan por el respeto a los derechos de las mujeres, la igualdad y la erradicación de la violencia hacia ellas. En los dos últimos sexenios, el de Vicente Fox y Felipe Calderón, hay avances en lo referente a la creación de leyes y políticas públicas que protegen a las mujeres, sin embargo, la aplicación efectiva de estas herramientas legales todavía no es una realidad en México.

Existe una serie de actitudes en el sistema de justicia que impactan directamente en la falta de credibilidad en un cambio general en cuanto a la equidad de género:

- La impunidad que causa gran frustración, porque los perpetradores de violencias o agresiones no son sancionados por la ley, en algunas ocasiones por influencias políticas, económicas o sociales, y en otras porque la legislación no ha tipificado algunas agresiones y manifestaciones de violencia.
- La discriminación por parte de los servidores públicos hacia las denunciantes, por sus ideas machistas o la falta de capacitación, generan que las mujeres sufran una doble agresión.
- La falta de capacitación en materia de equidad de género de los servidores públicos.
- La falta de carácter vinculatorio de las recomendaciones que realizan los organismos de derechos humanos genera que los sistemas de justicia no tengan obligación alguna de cumplir las mismas.

- Finalmente, la falta de una cultura de equidad de género en nuestra sociedad nos lleva a crear ambientes hostiles hacia las mujeres que sufren actos violentos.

DEFINICIONES BÁSICAS

Es relevante hacer mención de definiciones sobre los tipos de violencia, porque por lo general sólo es asociada con la violencia física. De acuerdo con el artículo 6 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, existen los siguientes tipos de violencia:

- **Violencia psicológica.** Es cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio.
- **Violencia física.** Es cualquier acto que inflige daño no accidental, con el uso de la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas o ambas.
- **Violencia patrimonial.** Es cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima.
- **Violencia económica.** Es toda acción u omisión del agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima, se

manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral.

- **Violencia sexual.** Es cualquier acto que degrada o daña el cuerpo o la sexualidad de la víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto.
- Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres.

Hay que resaltar que en las definiciones anteriores se menciona el acto u omisión, ya que cualquiera de las dos perjudica a la persona afectada.

Otro concepto sustantivo que no debe dejarse de lado es la transversalidad, definida como el proceso que permite garantizar la incorporación de la perspectiva de género con el objetivo de valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas.¹

VIOLENCIA FAMILIAR EN CIFRAS

A continuación se hace referencia a los datos estadísticos generados por diferentes instituciones nacionales e internacionales.

¹ http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100980.pdf [DE consultada el 20 de octubre de 2009].

“La mayoría de las muertes por homicidio de mujeres ocurren en el hogar y la pareja es generalmente el agresor” (Gómez *et al.*, 2006: 280). Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS), México ocupa el lugar 14 de 34 naciones con altos índices en homicidios femeninos. En noviembre de 2007, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) realizó 270 recomendaciones al gobierno mexicano en torno a la recurrente violación de los derechos humanos de las mujeres, las que en su mayoría no han sido atendidas. Para analizar los datos estadísticos, debemos tomar como referencia las encuestas más representativas aplicadas a nivel nacional en los últimos cinco años.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres (ENVIM) 2003, aplicada por la Secretaría de Salud a las usuarias de sus servicios, se puede observar que:

- Una de cada cinco mujeres padeció algún acto de violencia por parte de su pareja en los 12 meses previos a la entrevista.
- Dos de cada tres vivieron situaciones de violencia alguna vez en su vida.
- Cerca del 20% padeció violencia psicológica en los últimos 12 meses.
- El 14.1% de las mujeres embarazadas señaló haber sido violentada durante esa etapa de embarazo.

Los resultados de la encuesta del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2004) muestran, como dato relevante, que la violencia contra las mujeres tiene lugar en el hogar, principalmente. Asimismo, los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2006 revela que 46.7% de las mujeres encuestadas de 15 años y más fueron violentadas por su pareja a lo largo de su relación, es decir, casi la mitad de las mujeres encuestadas; además arroja estos datos relevantes:

- De los 10 millones 268 mil 36 mujeres mexicanas que se encuentran ocupadas, 23.8% declaró ser víctima de discriminación.
- El 12.5% refirió que es víctima de acoso moral, físico o sexual en sus centros de trabajo.
- Respecto a la violencia sexual, 72% de mujeres de 15 y más años reportó haber sufrido agresiones en el ámbito comunitario; de ellas 41.9% fue víctima de abuso sexual y 92.4% de actos de intimidación.
- De las mujeres que reportaron sufrir violencia laboral, a 35.9% se les solicitó la prueba de embarazo como requisito para contratarlas.
- Una proporción del 31.3% dijo tener menores oportunidades que los varones para lograr un ascenso, mientras que 30.9% mencionó que le pagan menos que a un hombre que hace lo mismo.
- El 21.8% recibe menos prestaciones que un hombre.
- El 8.9% de las mujeres fue despedida, no la contrataron o le bajaron el salario debido a su edad o estado civil.
- Al 3.2% la despidieron por su embarazo, no le renovaron contrato o le disminuyeron su sueldo.

¿POR QUÉ LA ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO DEBE SER UNA POLÍTICA PÚBLICA?

La violencia de género debe ser asumida por el gobierno como una política pública. Esto implica cumplir con el proceso básico de administración: planear, programar y presupuestar. Es fundamental que los tres niveles de gobierno asuman que la violencia de género es un problema social y estructural que se debe prevenir, atender y sancionar, por lo que es precisa la asignación de recursos humanos y presupuestales suficientes para su cumplimiento.

¿Qué debemos hacer para lograr que las políticas públicas cuenten con la perspectiva de equidad de género?

Generar una institucionalidad de género efectiva

Uno de los principales problemas es la fragilidad de estas instancias frente a los cambios de gobierno. Por ello, es necesario que cumplan con las siguientes características:

- Autonomía presupuestal.
- Personalidad jurídica.
- Respaldo político y social.
- Generación de los mecanismos necesarios que permitan el seguimiento a las políticas de género.
- Elaboración de políticas públicas enfocadas a la transversalidad en equidad de género a mediano y largo plazos.

¿Qué debemos hacer?

- Transversalizar la perspectiva de género en políticas públicas y acciones de gobierno, que incluya los tres niveles del mismo.
- Asignar presupuestos adecuados y específicos.
- Elaborar y aplicar programas que vayan dirigidos a transformar la cultura existente en una cultura con perspectiva de género.
- Asignar recursos para la aplicación de políticas públicas dirigidas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género.
- Monitorear y evaluar el trabajo de los observatorios ciudadanos sobre el tema.
- Incluir dentro de los indicadores de medición de eficiencia de los gobiernos los indicadores de género. En qué medida hemos logrado que los programas cumplan los objetivos de equidad de género establecidos.

Importancia de erradicar la violencia de género

- Necesidad de generar un ambiente de igualdad.
- Atenuar la asimetría vigente entre hombres y mujeres para consolidar la igualdad de oportunidades. Las relaciones justas entre las personas son el cimiento de sociedades justas.
- Promover una sana convivencia social y el desarrollo democrático de las comunidades.

UNIDADES DE ATENCIÓN A LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR DE LA POLICÍA MUNICIPAL DE CHIHUAHUA

Origen

El Gobierno Municipal de Chihuahua se ha interesado en el fortalecimiento de la Dirección de Seguridad Pública Municipal (DSPM) y en la facilitación de interacciones con otros sectores locales para potenciar la calidad en el servicio a la ciudadanía. Es fundamental aclarar que la DSPM de Chihuahua cuenta, entre sus principales fortalezas, con la ventaja de dar continuidad y robustecer logros obtenidos en gestiones administrativas previas, con el fin de potenciar sus aprendizajes. Este caso no es habitual. La experiencia con policías municipales y estatales en México, nos permite identificar la experiencia de la DSPM como una lección por su rescate, continuidad y réplica de programas y políticas exitosas. Los recursos asignados a las funciones de seguridad se encuentran entre los más elevados del municipio, junto con los de asistencia social y obra pública. El Plan de Protección y Convivencia Ciudadana (Sumar Te Protege) que articulan está sostenido, desde luego, en componentes de carácter social,

orientados al robustecimiento de la vinculación entre el gobierno municipal y la comunidad.

La incorporación de las Unidades de Atención a la Violencia Intrafamiliar (UAVI's) en las comandancias Norte y Sur se concretó en noviembre de 2005, con el impulso del Comité Ciudadano,² que fue reactivado por la DSPM y recibe asistencia y colaboración de aproximadamente 70 organizaciones de la sociedad civil. El servicio que proporcionan las UAVI's ha sido sustantivo en la atención integral de las víctimas de violencia familiar, pero también para los casos en los que se requiere la intervención especializada de psicólogos y trabajadoras sociales para la contención de detenidos, así como la atención a menores infractores y personas que se albergan en las instalaciones de las comandancias por cuestiones no relacionadas con faltas administrativas —migrantes, personas con discapacidades, menores extraviados o abandonados—, o, en su caso, de abogados. Las intervenciones se encuentran enmarcadas en los siguientes ejes: proximidad con la realidad local; interacción permanente con la ciudadanía y con otras áreas e interlocutores clave, y liderazgo de la policía en la prevención de la violencia y el delito.

El servicio que brindan las UAVI's es de primera instancia. Proporcionan orientación y acompañamiento permanente en los casos que son atendidos en las instalaciones. Hay que resaltar la apertura y disposición de la DSPM, con la inversión de recursos para tener instalaciones a fin de brindar una atención de calidad a las personas que sufren de violencia intrafamiliar, así como a

² El Comité Ciudadano está constituido desde 2005 por una presidencia y siete comisiones, cuyos miembros se reúnen cada 15 o 30 días para asuntos de su competencia y dos veces por año en una reunión general denominada "plenaria", que sesiona en sedes aportadas precisamente por alguna de las organizaciones que lo conforman.

los generadores de agresión y detenidos que requieran de atención psicológica, además de proporcionar atención que ayude a la sociedad a disminuir la problemática.

Las UAVI's están integradas por las siguientes asociaciones:

- Organismos e instituciones.
- Mujeres por México, A.C.
- La DSPM, Subdirector de Detención (Alcaide).
- Escuela de Psicología Sigmund Freud.
- Escuela de Trabajo Social del Estado.
- Escuela Libre de Psicología, A.C.
- Centro de Atención y Prevención Psicológica municipal (CAPPSP).
- Fátima, A.C. (adicciones).
- Tavad, A.C. (adicciones).
- Instituto Chihuahuense de la Mujer.
- Alcohólicos Anónimos.
- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) Municipal.
- Granja Hogar de Niños, A.C.

Los objetivos que persigue la Comisión de Atención a la Violencia Intrafamiliar del Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal (CCSPM) son:

- Desarrollar campañas preventivas e informativas sobre violencia familiar, así como diseñar y operar las UAVI's.
- Participar en iniciativas novedosas y funcionales que atiendan la problemática de la violencia familiar.
- Dotar a las UAVI's de un sistema de información funcional y apropiado para el manejo de datos para la atención de violencia intrafamiliar, así como la incorporación de la materia de equidad de género en los currículos de los cadetes de la Escuela de Policía, perteneciente a la DSPM de Chihuahua.

- Elaborar trípticos informativos, así como videos preventivos, sobre el problema de la violencia intrafamiliar. Dar conferencias y charlas sobre violencia intrafamiliar en escuelas.
- Autocontener a personal de asistencia, capacitación permanente, aproximación y abordaje con generadores de agresión.
- Impulsar un Centro de Justicia Familiar en Chihuahua como resultado del esfuerzo conjunto de la Comisión. Asimismo, se identifica la ausencia de un centro de rehabilitación humana para generadores de violencia y se contempla impulsar una instancia que cumpla con estas funciones y que sea tomada en cuenta como un mecanismo de justicia alternativa, en especial con la operación de la reforma de justicia penal.
- Elaborar un folleto de derechos (cartilla) y un manual de procedimientos dirigidos a los policías municipales para la atención a casos de violencia familiar.

En un sentido de responsabilidad por la naturaleza de las actividades realizadas en las UAVIS, también se ha realizado una identificación y evaluación de las omisiones cometidas en la atención de casos de violencia familiar:

- Calificar hechos de violencia familiar como faltas administrativas y no como delitos.
- No detener a la persona agresora por mostrarse estable y tranquila.
- Si las personas involucradas se encuentran fuera de casa, no considerarla violencia familiar.
- No levantar actas para el Ministerio Público.

Ante este panorama, se ha priorizado la capacitación del personal mediante la realización de un protocolo de intervención en casos de violencia familiar. En este sentido, la intervención del policía es decisiva para el logro de una buena atención. Debido a esto, se precisa observar una serie de

consideraciones aplicables a una intervención policial profesional y efectiva, aun cuando se dé ante una situación de crisis (véase el cuadro 1).

Cuadro 1.

Protocolo de intervención en situaciones de violencia familiar



Fuente: Protocolo de intervención en situaciones de violencia intrafamiliar de las Unidades de Atención a Violencia Intrafamiliar de la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua.

Además, es relevante fomentar actitudes y acciones en el personal policial durante su arribo al lugar de los acontecimientos violentos. En primer lugar, evitar prejuicios de género que impidan una atención humana y profesional; en segundo lugar, proteger las evidencias y los instrumentos del delito; en tercer lugar, observar a

las víctimas con detenimiento para captar y comparar su lenguaje verbal y no verbal. Finalmente, si es necesaria la detención, realizarla con firmeza y decisión, respetando los derechos humanos de la persona; en caso contrario, retirar al generador de la agresión, aunque se muestre tranquilo, así como evitar la mediación y conciliación, ya que no forma parte de sus facultades y además constituye una violación al Código Penal.

Incidencia

Desde su surgimiento, se ha atendido a más de 3 mil personas (61% hombres, 31% mujeres, 8% menores). Este programa ha permitido dar cauce a 1,110 casos y se refleja en mil 488 personas.

Una de las tareas prioritarias de las UAVÍ's es canalizar a centros especializados a los usuarios para su seguimiento o bien para su tratamiento, en el caso de adicciones o violencia. La incidencia e iniciativas del trabajo cotidiano de las UAVÍ's y de la Comisión de Atención a la Violencia Intrafamiliar del CCSPM han dado como resultado la concepción de nuevos centros de atención no sólo para víctimas sino también para generadores de violencia, lo cual refleja la perspectiva integral que las orienta. Asimismo, personal cualificado de las UAVÍ's acompaña y participa en la tarea operativa de la DSPM, atiende llamados en sitio y capacita a policías para dar una intervención temprana a víctimas de violencia o delito.

Es un programa diseñado, implementado y evaluado permanentemente por los integrantes del CCSPM, un grupo de ciudadanos representantes de organismos de la sociedad civil, comprometido y entregado a su comunidad, conscientes de la vinculación entre la participación coordinada de la comunidad y la autoridad para revertir el esquema cultural que se vive en

nuestras comunidades. Este programa es enriquecido y apoyado por el Programa de Acompañantes Solidarias, dirigido por la Organización Mujeres Por México, que busca apoyar y dar seguimiento personal a cada uno de los casos de violencia de género que se atienden en las UAVÍ'S.

La Comisión de Atención a la Violencia Intrafamiliar del CCSPM, que promovió e impulsó a las UAVÍ'S, ha obtenido los siguientes logros:

- La creación e instrumentación integral de las UAVÍ'S en las comandancias Norte y Sur de la Policía Municipal.
- La contribución en el diseño del modelo y el acompañamiento en la instrumentación integral del servicio, con la participación de psicólogos, abogadas, médicas y trabajadoras sociales.
- La captación de presupuesto para la instalación y el funcionamiento de las UAVÍ'S es uno de los logros más altos alcanzados, ya que la sociedad civil y el gobierno (municipal) contribuyen de manera articulada.
- La participación en el diseño e impulso del refugio para víctimas de violencia intrafamiliar, el cual ha sido retomado por la alcaldía municipal como un compromiso de gobierno. También han concebido y articulado cursos de capacitación en atención a víctimas de violencia para personal operativo, en el servicio de recepción de llamadas telefónicas y 060.
- La capacitación a 53 elementos operativos (policías) y administrativos (operadoras y recepcionistas) en equidad de género; 32 elementos operativos fueron capacitados en un diplomado sobre violencia familiar. El objetivo es formar recursos humanos que respondan a las víctimas desde un enfoque de género y de derechos.
- El impulso para la firma de convenios con las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la atención de menores infractores con adicciones y a usuarios generadores de violencia.

- La instrumentación del Programa Acompañantes Solidarias, para ayudar en los trámites correspondientes a las víctimas de violencia intrafamiliar.
- Asumir las directrices y observaciones de un visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, que supervisa el tratamiento a los “individuos generadores de violencia” diariamente.

CONCLUSIONES

Con el fin de revertir la violencia hacia las mujeres, más allá de medidas legales y la aplicación de penas a los generadores de agresión, se requiere de un cambio cultural, que transforme las relaciones de desigualdad entre géneros que actualmente prevalecen en nuestra sociedad. Para ello es necesaria la participación de la sociedad civil organizada, supervisando el diseño y la aplicación de políticas públicas enfocadas a la transformación cultural que necesitamos como sociedad.

En el nuevo esquema de gobernabilidad, es necesaria la participación coordinada de la sociedad y las autoridades, ya que son los organismos ciudadanos los que viven de cerca y tienen el contacto directo con las víctimas y los generadores de esta problemática social, vinculada estrechamente a la marginación, desigualdad, discriminación y violencia de género.

El modelo integral de las UAVÍ's genera confianza por el servicio que proporciona y cuenta con la intervención de las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades municipales, lo que ha producido resultados positivos en la atención a las víctimas que reciben los servicios. El trabajo en equipo y la atención integral han creado confianza en el programa. Es un hecho que el apoyo de los policías en las investigaciones, así como la participación del gobierno municipal, ha permitido la continuidad de

este proyecto, que es considerado como una buena práctica, pero sobre todo un ejemplo a seguir por otros municipios, dado que han demostrado que sí existe voluntad política. Con la participación ciudadana efectiva y la colaboración entre autoridades municipales, organismos policiales y ciudadanos organizados se pueden realizar proyectos con excelentes resultados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Gómez, Héctor Daniel *et al.* (2006). "La violencia en las mujeres usuarias en los servicios de salud en el IMSS y la SSA". En *Revista de Salud Pública de México*. Núm. 48. México: Instituto Nacional de Salud Pública.

MODELO DE ATENCIÓN
INTEGRAL ESPECIALIZADA
APLICADO EN LAS COMISARÍAS
DE LA MUJER

Mercedes Ampié

I. HISTORIA Y CONTEXTO DE LA POLICÍA NACIONAL DE NICARAGUA

En Nicaragua existe una única policía, llamada Policía Nacional. Es de carácter preventivo, participativo e investigativo, y se caracteriza por su modelo de atención, que es independiente y que consiste en primero prevenir e investigar el delito. La Policía Nacional de Nicaragua surgió del seno popular. Su formación inició en julio de 1979 tras el derrocamiento de la Guardia Nacional, brazo armado de la dictadura somocista. El 22 de agosto de ese año, el Gobierno de Reconstrucción Nacional decretó el Estatuto Fundamental de la República de Nicaragua, que en el artículo 23 declara disuelta la Guardia Nacional, la Oficina de Seguridad Nacional y el Servicio de inteligencia Militar, así como las leyes del país. Oficialmente, la institución nació el 5 de septiembre bajo el nombre de Policía Sandinista, sin embargo, en 1980 el Decreto 559 creó la “Ley de Funciones Jurisdiccionales de la Policía Sandinista”.

Al principio se contó con el apoyo de asesores panameños, quienes capacitaron a la primera generación en la Academia de Policía denominada en un inicio Escuela de Instrucción Militar Básica, hoy Academia de Policía “Walter Mendoza Martínez” Instituto de Estudios Superiores.

De 1982 a 1988 fue un periodo marcado por la prioridad de la defensa militar debido al conflicto armado que existía. Se establecieron fuerzas operativas / administrativas en apoyo a las tropas del Ministerio del Interior. Entre 1989 y 1992

se vivió una etapa de transición hacia la paz, se cambió el uniforme y se asumió el nombre de Policía Nacional. El Decreto Ejecutivo 45-92 definió la función, organización y carrera policial. En 1992, la Ley 144, Ley de Funciones de la Policía Nacional en materia de Auxilio Judicial, definió nuevas funciones a la institución.

El periodo de 1993 a 1997 estuvo marcado por el fortalecimiento institucional, a partir de las reformas constitucionales de 1995, que permitió la promulgación de la Ley 228, Ley de la Policía Nacional, emitida el 31 de julio de 1996 y su Reglamento, a través del Decreto Presidencial Núm. 26-96, emitido el 25 de octubre del mismo año. Con la Ley 228 queda claramente definida la visión, misión y funciones de la institución policial. La Policía Nacional se estructuró en una Dirección General, bajo el mando de una Jefatura Nacional y funcionaría de acuerdo con lo establecido por la Constitución, las leyes y los reglamentos.

A finales de los noventa, la Policía Nacional se esforzó por su modernización y desarrollo, y con el apoyo del Reino de Suecia se puso en marcha el Proyecto de Modernización, Desarrollo y Capacitación de la Academia de Policía y la Policía Nacional de Nicaragua. De ahí se desprende, en 1999, el primer diagnóstico institucional que permitió conocer más a fondo la realidad institucional para trazarse nuevos retos. Con una visión más amplia de su situación: fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, así como las demandas de seguridad de la población, en 2000 la Policía Nacional diseñó el "Programa de Modernización y Desarrollo por el fortalecimiento de la seguridad ciudadana 2001-2005", que contó con el apoyo de la comunidad internacional.

EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA POLICÍA NACIONAL DE NICARAGUA

En la Policía Nacional de Nicaragua existe una política pública con perspectiva de género. En Nicaragua, 28% de todos los delitos que son denunciados a la policía ocurren y pertenecen al delito de violencia intrafamiliar. Por ello, la Policía Nacional realiza una planificación consensuada desde las comunidades, desde el barrio, desde la comarca, de abajo hacia arriba, consultan, preguntan, se reúnen con las alcaldías y con todas las organizaciones existentes en el barrio para conocer la problemática de cada uno de los sectores. Esto porque la violencia es multicausal, existe una diversidad de problemáticas que generan violencia, por ejemplo, puede ser el problema de robo con intimidación u otro tipo de delitos. Por ello es necesario delimitar las prioridades de la comunidad, para darles respuesta con una planificación y al final del año entregar un informe con los resultados del trabajo realizado.

Existen modelos ya sistematizados, como el de atención a los jóvenes, el de atención a la violencia intrafamiliar y sexual, el de convivencia y seguridad ciudadana, el de la policía preventiva y el de equidad de género. Estos modelos se sistematizaron, consultaron y fueron consensuados con la comunidad por la firma externa asignada en esta ocasión a la Universidad Centroamericana (UCA). La Policía Nacional de Nicaragua cuenta actualmente con 35 Comisarías en el país. Nicaragua cuenta con 19 departamentos, que es forma de división. A escala nacional: tiene más de una Comisaría en cada uno de ellos y una de sus metas es cubrir todos los niveles, el departamental, el de los distritos y los municipios.

LAS COMISARÍAS DE LA MUJER

Las Comisarías de la Mujer tienen como objetivo general crear un espacio físico seguro y especializado para darle una atención integral, interdisciplinaria y con visión de sistema a la víctima que sufra el problema de violencia intrafamiliar o en su comunidad, esto es, lograr que la mujer tenga acceso a la justicia y reducir la impunidad, principalmente alrededor de los delitos sexuales, para prevenir y disminuir los índices de violencia y la reincidencia.

Para cumplir con estos objetivos, se realizó una reforma al Código Penal, en donde ya aparecen tipificados los delitos de violencia intrafamiliar. Tal vez no se cuenta todavía con una ley de violencia familiar, pero lo fundamental es que ya se tipificaron como delitos de violencia intrafamiliar y delitos sexuales.

Las Comisarías de la Mujer cuentan con un modelo que está integrado por una trabajadora social, que es la primera persona que atiende a la víctima en un espacio físico dentro de la policía; allí se da apoyo solamente a las mujeres, a los niños y a los jóvenes. Las actividades que realiza la trabajadora social consisten en preparar un informe que permite alimentar el expediente, así como informar a la fiscal o al juez sobre las condiciones socioeconómicas de la víctima. Otro factor relevante es el trabajo de la psicóloga forense, quien se encuentra dentro de la Comisaría, el cual consiste en la elaboración de un informe, que será utilizado luego como medio de prueba psicológica en el proceso legal. También se cuenta con un equipo de investigadores policiales que están ampliamente capacitados para la atención específica de este tipo de delitos, y la figura de la abogada o la asesora legal. Una vez que está elaborado el expediente, se envía al Ministerio Público o a los juzgados. Existen algunos vacíos legales, por ejemplo, no todas las denuncias son consideradas como delitos, algunos delitos se convierten en falta porque

hay un vacío legal, y si el delito es leve se convierte en una falta, por lo que no pasa al Sistema Judicial del Distrito sino que pasa al Local y luego llega una mediación. En los próximos años se busca superar esta situación.

FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER

El otro modelo de los actores que forman parte de la ruta crítica del sistema de referencia y contrarreferencia al interior de la Comisaría, es necesario ya que no pueden actuar solos, siempre tienen que estar en interrelación con las otras instancias u organizaciones de la comunidad. Por ello, algunas de las acciones son que las otras instituciones envíen el caso a la policía o viceversa, o que la policía lo envíe al Instituto de Medicina Legal o a las organizaciones no gubernamentales (ONG) que tienen los distintos centros de atención integral, o el Ministerio Público envíe casos a las Comisarías o los mismos juzgados.

Las Comisarías trabajan directamente con la Dirección de Convivencia y Seguridad Ciudadana, con Asuntos Juveniles, con la Dirección de Armas, pues es necesario desarmar al agresor o negarle la portación de cualquier tipo de arma, entre otras instancias. Las Comisarías cuentan con una fortaleza: la conformación de 2 mil promotoras voluntarias contra la violencia intrafamiliar, que está integrada por mujeres voluntarias que trabajan en la prevención y han sido víctimas de violencia y se solidarizan, para visitar casa por casa e identificar casos de violencia. Ellas son capacitadas dentro de las Comisarías para contribuir a la prevención.

También, se participa con el Ministerio de la Familia, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación. Uno de los propósitos incluidos en el Plan Institucional 2009 de la Policía Nacional de Nicaragua es fortalecer todas estas redes.

MODELO DE ATENCIÓN INTEGRAL DE LA COMISARÍA

Este Modelo es llevado a cabo de forma participativa, comunitaria, coordinada y proactiva. Dentro de las Comisarías, la Policía Nacional de Nicaragua realiza las siguientes acciones para aplicar el Modelo de Atención Integral:

1. Previene, detecta y acompaña a la familia, a la mujer, a los niños. Ese es el papel preventivo.
2. Cuando se interpone la denuncia por parte de la mujer, se recibe y se inicia la investigación que forma parte del proceso para el acceso a la justicia.
3. Le dan una atención integral no sólo a la víctima sino también a la familia; la empoderan con el enfoque de género, sobre los derechos, sobre autoestima y luego la convierten en promotora, con una capacitación continua y un empoderamiento familiar.

RELACIONES DE LAS COMISARÍAS CON ACTORES EXTERNOS

Las Comisarías trabajan transformando el entorno con la participación activa, comunitaria, coordinada y proactiva de los líderes de la comunidad, las promotoras, todos los tipos de organización que se acerquen y que estén familiarizados con el enfoque de género, y además los dirigen, orientan y capacitan. Desarro-

llan acuerdos con las universidades para que las egresadas y los egresados de las diferentes áreas afines con la problemática que nos interesa promover, al final de su carrera realicen prácticas profesionales dentro de las Comisarías de la Mujer y de la Niñez. Asimismo, trabajan de manera coordinada con la alcaldía y con todas las instituciones del Estado.

Existen políticas públicas sobre el enfoque de género a nivel estatal. Una de ellas trata sobre la atención a la salud comunitaria, la cual es gratuita y la lleva a cabo el Ministerio de Salud, al igual que la atención en cuanto a la educación o a la formación del Ministerio de Educación. Considerando que el enfoque de género asegura mayor eficiencia, eficacia, legitimidad, aporte a la equidad y justicia social, es trascendental fomentar la creación y reafirmación de las políticas públicas que cuentan con este enfoque.

El Ministerio de Educación se dedica al rescate de la cultura de los valores, la ética, la identidad gratuita, la defensa de la naturaleza del medio ambiente y, lo más importante, la descentralización de los gobiernos municipales. Esto es fundamental, porque en una comunidad se debe trabajar de forma descentralizada y organizando a la comunidad, por lo tanto, en una comunidad el problema es de todos los ciudadanos, de la municipalidad, de la policía, del Ministerio, y cada quien debe asumir su papel de manera coordinada y dar respuestas a las necesidades de todos los actores.

Hay otras políticas que permiten atender otras problemáticas, como es el tema de la vivienda, que consiste en dar algunos préstamos para formar cooperativas de mujeres y atender los problemas multifactoriales que intervienen en el tema de la violencia, porque una respuesta no se refiere únicamente al acceso a la justicia sino que debe dar una respuesta integral a la mujer.

Las Comisarías también trabajan con aquellas organizaciones de vecinos, de las comunidades, los informantes claves que permitan crear redes, ya que existen algunos evasores de justicia que han cometido homicidio, asesinato, que están pendientes de capturar por parte de la policía y esta red contribuye al fortalecimiento de la información y a que se aplique la justicia.

Otro tipo de organización dentro de la comunidad son los comités de prevención social del delito. Esta forma de expresión organizativa es la instancia directa donde el jefe de sector y otros funcionarios policiales, en coordinación con los diferentes actores sociales, desarrollan la implementación estratégica de la Política de la Relación Policía-Comunidad, para proteger no sólo la seguridad de las personas y prevenir el delito sino realizar acciones propias al desarrollo social con base en la participación comunitaria; en su mayoría, se denominan Comités de Prevención Social del Delito, los cuales en algunos casos y en dependencia de la problemática pueden asumir otro nombre sin que esto altere su naturaleza.

Algunas de las funciones que realizan los comités son:

1. Organizar asambleas y cabildos con la comunidad.
2. Buscar apoyo en la comunidad con las instituciones estatales y privadas presentes en la localidad y con las ONG para encontrar soluciones a los problemas de la comunidad.
3. Elaborar planes de trabajo de prevención social del delito, en conjunto con el jefe de sector.
4. Brindar atención especializada en la comunidad a mujeres, niños, adolescentes, jóvenes y ancianos.
5. Integrar a los jóvenes en el trabajo que realizan los comités comunales.
6. Coordinar y promover actividades recreativas y culturales para insertar jóvenes, con especial atención a los de alto riesgo.

Muy de la mano, se trabaja la prevención desde los preescolares, los estudiantes de primaria, de secundaria, de universidad. El Ministerio de Educación tiene como política el desarrollo del tema de equidad de género, igual que la Comisaría con los policías. Asimismo, se trabaja en el asesoramiento y la sensibilización sobre el enfoque de género.

Por último, las empresas privadas desarrollan un papel fundamental, porque ofrecen apoyos como facilitar algunos puestos de trabajo para integrar al sistema laboral a la víctima.

AVANCES DENTRO DEL MODELO INTEGRAL DE LAS COMISARÍAS

A partir de la creación de las Comisarías y de la aplicación del Modelo Integral, han surgido diferentes innovaciones que han permitido el crecimiento y cambios de acuerdo con el trabajo desarrollado dentro de cada una de las Comisarías y la experiencia misma; esto ha permitido un mejor desarrollo de las actividades.

La Policía Nacional ha creado diferentes programas, como las Comisarías móviles, de tal forma que si la víctima no puede llegar a la Comisaría más cercana a su comunidad, una camioneta va con el equipo necesario a los municipios más alejados, para que pueda interponer su denuncia. También surge la Defensoría Itinerante, los informantes claves, las promotoras, las comisiones interinstitucionales, departamentales, municipales y comarcales, en este ejercicio es fundamental la organización de la comunidad.

Durante estos 15 años, algunas Comisarías han visibilizado las problemáticas de las comunidades, pero además han fomentado

la participación ciudadana. Sin embargo, la solución a los problemas no son más Comisarías sino el funcionamiento de cada una de ellas. Resulta interesante entender el fenómeno de la violencia y comprender lo que lleva a las mujeres a no denunciar, porque la intervención del Modelo sólo funciona a partir de la denuncia. Otro cambio es cuando los agresores llegan a buscar apoyo, ayuda, y mencionan que quieren a sus hijos, buscan mantener el hogar, pero aspiran a un cambio en su forma de actuar. El Modelo tiene algunas respuestas, como el control de la ira y el control de la integración al hogar mediante una atención de autoayuda, que son dos nuevos modelos que forman parte del Modelo Integral.

Algo fundamental que ha permitido el éxito de las Comisarías, es contar con la colaboración y coordinación del trabajo en equipo, la capacitación permanente, el enfoque de género, y trabajar con los derechos humanos y la prevención.

Entre los grandes desafíos que tienen las Comisarías para 2010 está continuar trabajando en la construcción de un centro de empoderamiento económico para la mujer que le permita tener una capacitación laboral y ser independiente emocional y económicamente, quienes viven en el campo, que tengan la posibilidad de instruirse en algunas carreras técnicas rápidas, de tal forma que puedan integrarse al sistema laboral.

Además, continuar con la capacitación de las especialistas que trabajan en el equipo de las Comisarías, terminar de construir el centro de atención de jóvenes y adolescentes para capacitar con diferentes talleres para estimular su aprendizaje, fortalecer la Red de Apadrinamiento para aquellos niños, hijos de las víctimas de violencia intrafamiliar, que han quedado huérfanos, y con base en el sistema de información desarrollar un proyecto que permita la creación del Observatorio de Atención a la Violencia.

Las Comisarías cuentan con sus propios indicadores de medición y tienen registrado el número de personas atendidas, denuncias reseccionadas, delitos graves, delitos leves, los aceptados por el Ministerio Público y los aceptados por el Judicial. Cada uno de estos indicadores cuenta con otros, como son las edades, los lugares de ocurrencia, la capacitación, quién lo hizo. Por ejemplo, en los indicadores se puede observar que el agresor por lo general es el cónyuge o el ex cónyuge. De acuerdo con la cantidad o las estadísticas que se han registrado sobre homicidios de mujeres hasta 2009, de enero a septiembre, se han cometido 27 homicidios de mujeres por violencia intrafamiliar, de los 85 reportados por otras causas.

Según los índices a nivel centroamericano de las mujeres muertas, el índice del país no es tan alto como en otras regiones, por eso es necesario fortalecer el trabajo desarrollado por las Comisarías, continuar el trabajo preventivo y buscar realizar alianzas con los jueces; hacer seminarios, talleres; sensibilizar a la mayoría de la población y a los jueces, pues algunos de ellos han mostrado que a la hora de aplicar la ley desfavorecen a ciertas víctimas.

Esto no es trabajo de un día, las Comisarías tienen 15 años trabajando, por lo que es un proceso que debe ser constante y a largo plazo, pero se considera que ha sido efectivo. Hasta el momento el índice de violencia intrafamiliar ha tenido un incremento de 13% cada año, por ello el Modelo es considerado efectivo y que las Comisarías pueden apoyar y hacer sugerencias del trabajo por las actividades que realizan a diario en favor de las víctimas de violencia intrafamiliar y sexual.

MUJERES Y ACCESO A LA JUSTICIA: UNA VISIÓN DESDE LOS MITOS Y LA CULTURA

Corina Giacomello

Desde la antigüedad, la definición de lo que es lícito e ilícito, admitido o no, moralmente condenable o, por el contrario, loable, es la cristalización de relaciones de poder desiguales, jerárquicas, autorreferenciales y excluyentes.

El derecho, entendido aquí como una institucionalización de las relaciones sociales, es un espacio de negociación entre la política y la moral dominante de una sociedad.

El sistema de justicia se articula mediante un proceso selectivo conformado por cuatro momentos: la selección de las conductas denominadas como delitos; la selección de las sanciones, consecuencias jurídicas de los delitos cometidos; la selección de la forma de ejecutar los castigos (es la privación de libertad, mediante prisión preventiva o sentencia condenatoria a compurgarse en un centro de readaptación social la más común en México), y la selección del puente que lleva del crimen al castigo, es decir, el proceso (García Ramírez, en Howard, 2003). Las selecciones se derivan de una concreción de la moral en uso y de la voluntad de los agentes investidos del poder para ejecutarla.

Los sujetos que detentan el poder de escoger las conductas a castigar y las formas de castigarlas, son sujetos públicos, individuales y colectivos, con grados de autonomía que varían de acuerdo con el momento histórico y las coyunturas geopolíticas; sujetos portadores de valores e intereses que, lejos de permanecer externos al proceso de selección, intervienen directamente.

La definición de los delitos, así como la aplicación y la compurgación de la pena, tienen una pluralidad de espectadores que

pueden ser divididos en dos grandes grupos: los que son castigados, y los que asisten al castigo, es decir, los “delincuentes” y la “sociedad”.

Hay un tercer grupo, los “delincuentes en potencia”, es decir, las personas que cometen delitos de cuello blanco; éstos, si bien cometen delitos, rara vez son castigados, por lo tanto, no son contemplados en la categoría (y en las estadísticas) de delincuentes, pues quedan impunes. Su adscripción más bien queda en el segundo grupo, es decir, “la sociedad”, pues pese a ser ellos mismos delincuentes, su impunidad y su pertenencia a los grupos dominantes les confiere la autoridad para vociferar acerca de los que sí son aprehendidos y castigados.

Por lo tanto, el criminal no es el que comete un delito sino el sujeto que incurre en una conducta considerada como tal en cierto momento histórico y en cierta sociedad y que al momento de ser detenido no tiene un poder de negociación suficiente para eludir ser deglutido por el sistema de justicia.

¿Cuál es la posición de las mujeres ante el sistema de justicia? Evidentemente no puede ser mas que una posición de desventaja, vulnerabilidad y escaso o nulo poder de negociación, puesto que las mujeres siguen ocupando un lugar inferior con respecto a los hombres, y ninguna sociedad puede jactarse de haber conseguido una plena igualdad entre hombres y mujeres. Esto se reflejará en la constitución de la justicia y en su subsiguiente aplicación, así como en el acceso a la misma para las mujeres.

La igualdad formal ante la ley, en sociedades desiguales, se convierte en una desigualdad *de facto*.

Podemos abordar el tema de mujeres y acceso a la justicia dividiendo aquéllas en tres grupos contenedores: las víctimas

de un delito, las personas acusadas de la comisión de un delito y sujetas a prisión preventiva o pena condenatoria, y las personas que giran alrededor de un hombre en situación de reclusión (esposa, amante, novia, concubina, madre, hija o hermana). En los tres grupos podemos identificar un “sujeto apéndice”, es decir, los niños y las niñas; en el primer caso, suponiendo que se trate de una víctima de violación, el posible producto de la misma; en el segundo, los hijos y las hijas que nacen o crecen en reclusión junto a la madre o que quedaron afuera, bajo la responsabilidad de instituciones públicas, de familiares o en completo desamparo, y en el caso del tercer grupo, los niños y las niñas que acuden a la visita familiar a los reclusorios.

Dado que el cuidado de los hijos, así como su mantenimiento, es considerado responsabilidad de las mujeres por su papel de madres, transponiendo un hecho biológico a una ley social con matices morales importantes, la relación de una mujer con la justicia incide directamente en ellos; no es así en el caso de los hombres que se enfrentan a la justicia.

En este ensayo, me limitaré a analizar la relación existente entre mujeres y justicia a partir del segundo grupo, enfocándome en estudios de caso de mujeres en reclusión por delitos contra la salud. Pero antes de abordar este tema, quisiera proponer unas breves reflexiones sobre cómo creencias y mitos muy antiguos permanecen todavía hoy en día y de cómo esta permanencia influye en el sistema de justicia.

Clitemnestra, Eva y María

En la tragedia *Agamenón*, Esquilo nos narra el asesinato del rey de Argos por su esposa *Clitemnestra*, hermana de Helena, causa y motivo de la guerra de Troya. Con la finalidad de invocar la

ayuda de los dioses y obtener así vientos propicios para la expedición hacia Troya, *Agamenón* sacrificó a una de sus hijas, *Ifigenia*.

Durante la ausencia de *Agamenón*, su esposa se unió a *Egisto*, quien también planeaba su venganza contra el rey. Al terminar la guerra, diez años después, *Agamenón* llegó acompañado por la profetisa *Cassandra*, a quien había hecho cautiva después de la derrota de Troya, y fue recibido por una esposa fiel y entusiasta. Esa misma noche, *Clitemnestra* lo acuchilló, provocando su muerte.

El padre homicida fue matado por la esposa, la cual a su vez fue víctima de la conspiración de su hija *Electra* y de su hijo *Orestes*, quien mató a la madre y al amante de aquélla.

Así fue vengada la muerte del padre. En *Electra* de Sófocles, la hija de *Clitemnestra* acusa a la madre de haber matado al padre no para vengar a la hermana sacrificada sino por la influencia de *Egisto*, convirtiendo así los deseos de justicia cósmica (personificada por la deidad *Dike*) en un delito pasional.

En *Las Euménides*, Esquilo retrata el juicio a *Orestes* por el matricidio; participan, por un lado, las Erinias, que persiguen a *Orestes*, y, por otro, *Apolo*, que lo apoya. La representante de la justicia es la diosa *Atenea*, la cual decide convocar a un consejo para que juzgue el caso. Para sustentar su posición a favor de *Orestes*, *Apolo* sostiene que la mujer que es denominada madre no es la progenitora del hijo sino sólo el contenedor del semen; el único progenitor es el padre. Además, declara abiertamente que *Orestes* ganará independientemente de los votos del Consejo, pues él, *Apolo*, privilegia lo que es viril y no la muerte de una mujer que mató a su esposo, custodio de la casa.

La creencia de que la mujer es un vientre árido se fundaba en conocimientos científicos inexactos de esa época; también, Aristóteles, que no sabía de la existencia de los ovarios, consideraba a la mujer como el recipiente del esperma del macho, viendo el contacto con el cuerpo de la mujer como un pasaje funesto, pero ineludible, casi una muerte, para que el hombre pudiera reproducirse a sí mismo; un pasaje que podía salir mal, ya que de las mujeres no nacían sólo varones sino también hembras.

Tertuliano, una de las figuras más prominentes del cristianismo del tercer siglo, fundamenta en las figuras de *Eva* y *María* lo que es considerado propio, desde la visión de los hombres, para las mujeres. Afirma que la mujer anda como una *Eva* llorona y arrepentida para expiar lo que recibió de *Eva*: la infamia del primer delito y el reproche por haber llevado a la perdición a la raza humana.

Y agrega: “Tú pares en el dolor y en la angustia, oh mujer, y eres atraída por tu esposo que es tu amo, ¿y no sabes que tú también eres *Eva*? Vive en este mundo sobre tu sexo la sentencia de Dios: es necesario que vivas también tu condición de acusada. Tú eres la puerta del diablo” (Tertuliano, 1995: 19). Concluye aconsejando a las mujeres que adornen su cuerpo no con oros y gemas preciosas sino asumiendo el blanco, color de la sencillez, el rojo del pudor, pintándose los ojos con la modestia, la boca con el silencio, poniéndose como aretes la palabra de Dios y colgándose del cuello el yugo de Cristo. Les recomienda doblar la cabeza ante sus esposos, que son sus amos, ocupar sus manos para tejer la lana y clavar los pies adentro de la casa; la promesa es que de hacer eso gustará más que si estuvieran cubiertas en oro y tendrán a Dios como amante.

A la figura de *Eva*, Tertuliano opone la de *María* (la mujer redimible, que además cumple con su función social —la mater-

nidad— sin que el hombre tenga que pasar por el momento negativo de las relaciones sexuales con un ser inferior); en las representaciones de esas dos mujeres se vislumbran las bases de las diferenciaciones que aún hoy existen, entre buenas y malas mujeres; las primeras son las que cumplen de manera congruente con lo que la sociedad espera de ellas (ser heterosexuales, madres y esposas dedicadas principalmente al hogar, aunque trabajen); al segundo grupo pertenecen las *Clitemnestras*; mujeres que violan las normas morales y sociales oponiéndose a la “natural” dominación del hombre y de las leyes del hombre sobre las mujeres.

¿Qué reflexiones podemos extrapolar de estos ejemplos que nos sean útiles para entender la situación que hoy viven las mujeres ante el sistema de justicia? En primer lugar, hacer hincapié en que el concepto de lo que es justo, y por lo tanto de lo que es delito, tiene supuestos morales y que la moralidad que los permea es la de los grupos dominantes, es decir, sustancialmente una moral masculina.

El sacrificio de una hija, si se lleva a cabo para garantizar el buen éxito de una guerra (actividad predominantemente masculina), se justifica ante los ojos de la sociedad y de los dioses; por el contrario, el asesinato del esposo para vengar la muerte de la hija (o como una manera de acabar con el maltrato contra los hijos, siendo ésta la razón principal por la que las mujeres matan a sus esposos) amerita un reproche moral y penal.

En la obra *El delito de ser mujer* de Elena Azaola (1996), vemos casos de mujeres acusadas de homicidio que están compurgando sentencias de 30 años de reclusión por haber asesinado a sus esposos; penas comparativamente mayores de las que compurgan hombres que asesinaron a sus esposas.

Hay muertes que cuentan más que otras y asesinos más culpables que otros. Una mujer que mata al esposo o a los hijos es considerada un monstruo, pues termina con la vida de su amo y custodia de la casa y de los seres que, por una cuestión biológica, quedan, única y exclusivamente bajo sus cuidados y responsabilidad.

Si bien la evolución del conocimiento científico nos ha educado sobre el papel de la mujer en la gestación de un hijo, las ideas que se derivan del “vientre árido” aristotélico persisten, y en lugar de verse contradichas, se ve más bien fortalecidas por la concepción actual de la maternidad.

Un cuerpo de mujer es un cuerpo-madre por el solo hecho de ser biológica y socialmente construido para la maternidad; pese a las transformaciones sociales y a los derechos conseguidos por las mujeres (decidir con quién casarse, decidir libremente sobre el número de hijos y cuándo tenerlos, decir si tenerlos o no, decidir si tenerlos con un hombre o sola, etc.), “los hombres, como incluso la mayoría de las mujeres, consideran que todo lo relacionado con la fecundidad, la esterilidad y la procreación es asunto de mujeres” (Héritier, 2008: 131).

En México siguen existiendo los matrimonios arreglados, así como el confinamiento de las mujeres al espacio doméstico; las hijas a menudo reciben una peor alimentación que los hijos hombres y por lo general son obligadas a dejar la escuela antes que sus hermanos.

Los consejos que Tertuliano daba a las mujeres en el siglo III siguen vigentes: a las mujeres se les enseña que su espacio es la casa, su función tener hijos y su mejor opción el silencio. El espacio público sigue siendo predominantemente dominado por los hombres y estructurado alrededor de valores masculinos. Retomando el caso de *Clitemnestra*, no sólo el matricidio y el homi-

cidio del esposo son juzgados de manera diferente sino con un peso desigual; los supuestos alegatos de justicia a los que recurre *Apolo* son fundamentados en creencias de la época que son presentadas como verdades inapelables.

Lo mismo acontece hoy, como se afirmó en un principio, el derecho es un espejo de la cultura y de las mentalidades; no se castiga “lo que está mal”, pues tal concepto no existe sino “lo que se considera que está mal”. No obstante, esta “intrusión” de la moral no es asumida; por el contrario, la indomable parcialidad de la ley es presentada como la emanación de una verdad absoluta y de origen casi divino.

Lo que antes se llamaba *Apolo* y *Atenea*, hoy se llama Justicia e Igualdad, pero es una forma de justicia igualmente autorreferencial y patriarcal que la que vemos expresada en las tragedias griegas (véase *Antígona*) y en las ideas del cristianismo.

Ello tiene repercusiones importantísimas para las mujeres que son víctimas o responsables de un delito, pues al momento de atenderlas, en el primer caso, o de interrogarlas y juzgarlas, en el segundo, su desventaja por ser mujer (que por lo general se ve agravada por la pobreza, por la ignorancia e incluso por el grupo étnico de pertenencia), puede convertirlas de víctimas en culpables y de delincuentes en monstruos.

Enfocándonos en el segundo grupo, podemos afirmar que al lado de la criminalización de la pobreza que sigue caracterizando al sistema de impartición de justicia, somos testigos de una criminalización de género. En el siguiente apartado ilustraré dos casos de mujeres que están compurgando una sentencia condenatoria en el Centro de Readaptación Social Santa Marta Acatitla (CFRSSMA), en la ciudad de México.

Mujeres y delitos contra la salud

La mayoría de las mujeres que se encuentran en reclusión presenta un déficit de ciudadanía en comparación con los hombres por su condición de mujeres. Ello se refleja también en las circunstancias que las impulsaron a delinquir.

Con respecto a las mujeres que entrevisté, todas procesadas o sentenciadas por delitos contra la salud, sus historias tienen en común los siguientes elementos: la procedencia de sus protagonistas de lugares de alta marginación social, zonas urbanas pobres con altos niveles delincuenciales, en particular venta de drogas al menudeo, asaltos, robos y homicidios.

Varias de ellas se han desarrollado dentro de situaciones de riesgo permanente y han ejercido la prostitución, ya sea para mantenerse a sí y a sus hijos (e incluso a sus parejas) o para mantener la adicción a alguna sustancia.

Casi todas han sido víctimas o testigos de episodios repetidos de violencia en su casa y algunas han repetido ese patrón en el seno de sus familias. Todas han tenido hijos desde muy jóvenes y han sufrido el abandono o la falta de toma de responsabilidad de la prole por parte de la pareja.

Es importante subrayar que la mayoría de las mujeres con quienes he platicado había tenido antes alguna experiencia carcelaria o la estaban teniendo al mismo tiempo a la propia.

Algunas acudían a la visita familiar a otros reclusorios (lo que se conoce como visita interreclusorios) o estaban en la cárcel junto con su hija o alguna pariente. Otras habían ido de visita a otros centros de reclusión para visitar al esposo o a algunos

amigos. En otros casos, si bien no habían conocido antes ninguna otra cárcel, conocidos o parientes habían estado o estaban recluidos. En muchos casos son los hijos y los esposos quienes se encuentran en esa situación.

El rango de edad al momento de la detención es muy amplio, desde los 18 hasta los 60 años; todas las que entrevisté tienen hijos de uno o dos hombres distintos, el número de hijos oscila entre uno (un solo caso) y cinco, y el nivel de escolarización va desde la primaria incompleta hasta la preparatoria terminada (un solo caso).

Antes de presentar los casos, es importante hacer hincapié en el papel que juega el tráfico de drogas en nuestra sociedad como disparador de la violencia social, pero también como amortiguador de la creciente exclusión social. Las drogas ocupan cada día más espacios en nuestras sociedades, tanto en las zonas rurales (en los países productores) y urbanas (en la producción de drogas en laboratorios, en el tráfico, la adulteración, la venta, y el consumo). La participación en la comercialización se ofrece como una alternativa, sobre todo en las zonas más marginadas de las grandes urbes. La colusión de las fuerzas policíacas con el mercado local así como con el nacional e internacional, contribuye a la normalización de esta actividad en grupos cada vez más amplios de la población.

El hecho de que traficar droga constituya un delito, es decir, la existencia de una ley prohibitiva y punitiva, no implica que los actores transgresores de la misma la conozcan a fondo ni que la respeten. La socialización en zonas controladas por grandes o pequeños traficantes, la convivencia de actividades tradicionales de la economía informal (venta de comida, conducir taxis, cuidar estacionamientos, el servicio doméstico, etc.) al lado de la venta

de drogas conlleva la naturalización de esta actividad como una actividad económica más.

Además, y éste es tal vez el punto más significativo en todas las historias que he escuchado, las fuerzas públicas aparecen como cómplices y verdugos al mismo tiempo. Las policías locales y federales participan en la lucha por el territorio de los grupos rivales y de las ganancias del negocio, ya sea cobrando cierta cantidad semanal a los vendedores de drogas para dejarlos operar impunemente o aplicando la ley sobre ciertas células de vendedores al menudeo para dejar la plaza libre para sus competidores.

La participación y la complicidad en el tráfico de drogas de los agentes responsables de su combate diluyen la línea que supuestamente debería distinguir a “los buenos” de “los malos”. Al contrario, la patente corrupción del Estado y su doble discurso desproveen al marco legal de cualquier efectividad, pues ni siquiera sus defensores lo respetan.

Aún cuando los policías, por ejemplo, detienen a alguien en flagrante transacción de compraventa, no siempre proceden al arresto inmediato de los responsables sino que los suben a las patrullas, los llevan circulando por horas buscando conseguir información o dinero y, si el intento de extorsión no tiene éxito, los llevan a las instancias correspondientes, normalmente a una delegación de la Procuraduría General de la República.

Es el caso de *Margarita*, una *consumidora-vendedora* de piedra; antes de ser aprehendida y consignada al CFRSSMA en 2007, había sido encontrada en flagrancia en múltiples ocasiones, pero siempre había evitado “ir presa” mediante soborno. Ahora compurga una sentencia de cinco años. Como ella dice: “ya no se pudo”; cuando fue perseguida y detenida por la policía tras una

denuncia ciudadana por vender drogas en las inmediaciones de una escuela secundaria ofreció dinero como de costumbre, pero la cantidad que le exigían era demasiado alta.

Las mujeres participan en el tráfico de drogas por lo general desde una posición secundaria y reemplazable; asimismo, el apego a los roles de género tradicionales muchas veces opera como un catalizador para el involucramiento de las mujeres en delitos relacionados con drogas.

Juana

Juana es una madre soltera de 39 años; tiene dos hijas y tres hijos, de dos hombres diferentes; tuvo a las hijas cuanto tenía entre 12 y 14 años y a los hijos pocos años después. Ella ha pasado por experiencias que de cierta manera ejemplifican las elecciones obligadas que los sujetos socialmente excluidos se ven orillados a tomar: fue emigrante ilegal a Estados Unidos, madre soltera que vivía en condiciones de pobreza extrema; alimentaba a sus hijos con agua de la llave para que se les quitara el apetito con la hinchazón; luego se dedicó a lavar ropa y a rentar un cuarto minúsculo donde vivía con tres de sus hijos.

Finalmente aceptó la propuesta de una vecina y comenzó a introducir droga vía vaginal al Reclusorio Preventivo Varonil Sur, por lo que recibía a cambio 500 pesos cada vez. Hoy compurga una sentencia de 15 años.

A lo largo de la entrevista, ella insiste en que eso para ella era sólo un trabajo que le permitía ganar mejor; de cierta manera, si bien estaba consciente de que estaba cometiendo un delito, aceptó “el trabajo” para cumplir con su papel de madre. ¿Cuál es la línea que separa una madre de un monstruo, una María de una *Clitemnestra*?

La *desventaja social acumulada* (por ser pobre, por ser mujer y por ser madre soltera) de Juana se convierte en *ventaja delictiva acumulada* cuando se trata del tráfico de drogas. Ésta se concentra en su sexo; el ser mujer le permite confundirse entre las cientos de mujeres que van de visita a los reclusorios. Asimismo, tener vagina la vuelve un contenedor ambulante. Las mujeres son más prácticas para transportar drogas porque aparte de los medios tradicionales poseen la cavidad exclusiva de su sexo.

En el caso de las “mulas” que se dedican al transporte internacional de drogas, la cavidad utilizada es el estómago, lo cual las hace igualmente funcionales que los hombres, ya que ambos pueden deglutir en cantidades similares cápsulas llenas de drogas.

La ventaja comparativa de las mujeres reside más en las creencias dominantes que aún persisten; la mujer es considerada menos peligrosa que el hombre, porque los valores que se le asocian son la sumisión, la obediencia, el temor y la debilidad: la función social que mejor encarna estos supuestos es la maternidad.

Lisa

Muchas se involucran en el negocio como “mulas” o como vendedoras al menudeo a partir de su lazo con un varón (esposo, novio, cuñado) o por pertenecer a una familia que se dedica al negocio. Algunas incluso son engañadas por sus parejas, quienes las invitan a realizar un viaje al extranjero sin decirles que el motivo del viaje es traficar droga. Es el caso de Lisa, quien se encuentra procesada por introducir al país tres maletas llenas de pseudoefedrina. Éstas fueron documentadas a su nombre por el novio,

de regreso de un viaje a China; el novio documentó el mismo número de maletas a nombre de los otros cuatro compañeros de viaje, excepto a sí mismo.

El único que podría deslindar a *Lisa* sería él, pero se rehúsa, pues aún cree que se puede ir libre, debido a que no había maletas a su nombre. Es probable que *Lisa* sea condenada con una sentencia mínima de diez años, como lo contempla el artículo 194 del Código Penal Federal.

Ella no sabía que el novio se dedicaba a traficar drogas; sin embargo, ese no es el elemento más importante. Muchas mujeres saben que la pareja se dedica al narcotráfico y aún así aceptan acompañarlo, por ejemplo, cuando él transporta drogas en su vehículo, fungiendo así como escudo ante lo retenes, o incluso aceptan llevar maletas que contienen drogas.

Ello se explica por las creencias dominantes acerca del hombre protector y de la mujer eterna-niña. El primero asegura lo que no puede garantizar, a saber impunidad, a menos de comprarla. La mujer confía en las palabras tranquilizantes de la pareja, pero sobre todo en que es su deber confiar en él y creer que la información que se le proporcionó es la única que necesita. Confía en la pareja como confiaría en un padre o una madre, depositando en él literalmente su destino.

Sin embargo, cuando las detienen, no están preparadas para enfrentar la situación (a menos de tener experiencia previa), suelen asumir toda la responsabilidad o, para proteger a sus familiares, aunque éstos sean los mandantes, o por miedo a que si hablan les pueda pasar algo a sus seres queridos. Las mujeres son presas fáciles de los laberintos del sistema de justicia, pues su vulnerabilidad surge, por un lado, en la esfera privada y, por otro, en la pública, ambas dominadas por el principio masculino.

Existe además una serie de deficiencias inherentes al sistema de justicia que interesan a todas las personas víctimas o responsables de un delito, pero que se agudizan en el caso de las mujeres.

El primer filtro que separa al presunto delincuente de la acción de la justicia es la detención, pues muchas veces, como ya se dijo, ésta no ocurre si el detenido o la detenida puede pagar cierta cantidad de dinero. Siendo que las mujeres tienen menor autonomía que los hombres en materia económica, incluso la posibilidad de sobornar tiene sesgo de género.

Puesto que la participación de las mujeres en ciertos delitos es periférica y acontece a través de la familia o por una situación de pobreza extrema, no cuentan con los elementos económicos, cognitivos ni culturales para exigir una buena defensa; ni para pagarla, por supuesto.

Además, suelen ser más abandonadas que los hombres que incurrir en un delito, pues los hombres, considerados los proveedores, son vistos con una mirada más indulgente; en cambio, las mujeres, consideradas las cuidadoras, son reprochadas por su falta moral, más que penal, por su propia familia.

Tanto en el cumplimiento del delito como en el desarrollo del proceso y la compurgación de la sentencia, las mujeres tienen en términos generales menor capital social y recursos económicos que los hombres.

Además, los agentes del Ministerio Público, los jueces, los abogados, incluso los directores, los criminólogos, los psicólogos y los custodios de las cárceles son sujetos portadores de valores y de principios morales. Principios que, como vimos, desde la antigüedad siguen transmitiendo, con otras palabras y con cambios importantes a lo largo de los siglos, la inferioridad de las mujeres

y a fijar tanto a los hombres como a las mujeres en roles definidos con los cuales deben mantenerse congruentes.

De no ser así, se aplica la sanción. No obstante, puesto que el sistema de justicia está organizado alrededor de valores varoniles, para los hombres la sanción moral queda implícita en la sanción penal. No así en el caso de las mujeres, para las cuales la sanción es doble.

Así que la igualdad ante la ley se convierte automáticamente en desigualdad y leyes iguales para ciudadanos no sólo diferentes sino sujetos a mayor o menor discriminación y a mayor o menor inclusión social, no pueden más que dar resultados dispares, que serán más perjudiciales para aquellos ciudadanos víctimas desde la infancia de una mayor marginación social, léase los pobres, las mujeres y los indígenas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeda, Elisabet (2002). *Corregir y castigar; el ayer y hoy de las cárceles de mujeres*. Barcelona: Bellaterra.
- Armao, Fabio (2000). *Il sistema mafia. Dall'economia-mondo al sistema locale*. Turín: Bollati Boringhieri.
- Astorga, Luis (2004). *Mitología del narcotraficante en México*. México: Plaza y Valdés.
- (2003). *Drogas sin fronteras*. México: Grijalbo.
- Avilés, Marco (2007). *Día de visita*. Perú: Santillana.
- Azaola, Elena (1996). *El delito de ser mujer*. México: Plaza y Valdés / CIESAS.

- Azaola, Elena y Cristina José Yacamán (1994). *Las mujeres olvidadas*. México: CNDH / El Colegio de México.
- Borjón Nieto, José Jesús (2005). *Cooperación internacional contra la delincuencia organizada transnacional*. México: INACIPE.
- Camacho, Guizado, Álvaro (ed.) (2006). *Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Del Olmo, Rosa (1981). *América Latina y su criminología*. México: Siglo XXI.
- ____ (1995). *La cara oculta de las drogas*. Bogotá: Temis.
- ____ (1998). *Criminalidad y criminalización de la mujer en la región andina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Eschilo (2000). *Le tragedie*. Venecia: Tascabili Marsilio.
- Foucault, Michele (2004). *Vigilar y castigar; nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI.
- Garland, David (1998). *Difendere la società*. Milán: Feltrinelli.
- ____ (1999). *Castigo y sociedad moderna*. México: Siglo XXI.
- Giacomello, Corina (2007). *Rompiendo la zona del silencio. Testimonios sobre el penal de máxima seguridad el Altiplano, antes la Palma*. Bogotá: Dipon.
- Goffman, Erving (2007). *Internados*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Héritier, Françoise (2007). *Masculino / femenino II. Disolver la jerarquía*. Buenos Aires: FCE.
- Howard, John (2003). *El estado de las prisiones en Inglaterra y Gales*. México: FCE.
- Instituto Nacional de las Mujeres, INMUJERES (2006). *Garantizando los derechos humanos de las mujeres en reclusión*. México: INMUJERES / PNUD.
- Madriz, Esther (2001). *A las niñas buenas no les pasa nada malo*. México: Siglo XXI.
- Melossi, Dario y Massimo Pavarini (2008). *Cárcel y fábrica. Los orígenes del sistema penitenciario (siglos XVI y XIX)*. México: Siglo XXI.
- Ovalle, Lilian Paola (2007). *Entre la indiferencia y la satanización. Representaciones del narcotráfico desde la perspectiva de los jóvenes universitarios de Tijuana*. Tijuana: Universidad Autónoma de Baja California.

- Romero Mendoza, Martha (coord.) (2004). *Mujeres en prisión: una mirada a la salud mental*. México: INCAPE.
- Sófocles (1985). *Electra*. Madrid: Espasa Calpe.
- Stuart Mill, John (2005). *El sometimiento de las mujeres*. Buenos Aires: Biblioteca Edad.
- Tertuliano (1995). *Gli ornamenti delle donne*, Parma: Nuova Pratica.

ACERCA DE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES

Mercedes Ampié

Jefa Nacional de Comisarías de la Mujer y la Niñez de la Policía Nacional de Nicaragua. Licenciada en Trabajo Social, cuenta con amplia experiencia en el trabajo de temas de seguridad, violencia, derechos humanos, género, políticas públicas y administración policial. Hace 30 años que forma parte de la Policía Nacional de Nicaragua, donde fundó el enfoque de género.

Raimundo Arroio Junior

Especialista senior en modernización del Estado, en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), representación México. Maestro en Economía y doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha trabajado en el BID como consultor en modernización del Estado desde los años 90 en Brasil, Perú, El Salvador, Honduras, Venezuela y Ecuador. Fue asesor técnico principal de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, y funcionario del gobierno mexicano. Áreas de especialidad: seguridad y convivencia ciudadana, justicia penal, servicios al ciudadano y gestión por resultados, con proyectos en Brasil, Ecuador, Colombia, Honduras, Perú, México y Venezuela.

Elena Azaola

Doctora en Antropología Social por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), donde es investigadora. Fundadora del Programa de Estudios para la Seguridad Pública y Estado de Derecho, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México. Integrante del Colectivo de

Análisis de la Seguridad con Democracia en México. Principales temas de investigación: criminalidad, seguridad y violencia contra las mujeres y jóvenes; maltrato y explotación infantil, instituciones carcelarias y policiales. Autora de numerosas publicaciones, ha obtenido premios y reconocimientos en México y otros países.

Estela Baracaldo Méndez

Comunicadora social y periodista, es coordinadora de Procesos de Capacitación en Convivencia, Seguridad y Justicia de la Secretaría de Gobierno-Fondo de Vigilancia y Seguridad de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Colombia. Especialista en pedagogía, teorías, métodos y técnicas de investigación social y estadística aplicada a la investigación; maestría en Comunicación para la Ciencia y la Cultura en Colombia. Ha coordinado procesos de educación relacionados con control social a la gestión pública; seguridad, convivencia y justicia; organización, seguimiento y evaluación de procesos de promoción social. Autora y coinvestigadora en temas de violencia y acción policial. Docente universitaria de áreas sociales.

Ana Falú

Consultora especializada en temas urbanos, hábitat y género. Ex directora regional de UNIFEM en Brasil y para los países del Cono Sur. Arquitecta por la Universidad Nacional de Tucumán, Argentina; posgrado en especialización en vivienda social, y doctorado en Ciencias del Diseño por la Technological Hogeschool Delft, Bouwkunde, Holanda. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en su país y fundadora de la Red Mujer y Hábitat de América Latina y del Centro de Intercambio y Servicios del Cono Sur. Profesora, investigadora y directora del Instituto de Investigación del Hábitat de la Facultad

de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba; coordinadora de la Red de Conocimiento de Género de la Unión Iberoamericana de Municipalistas.

Lázaro Gaytán Aguirre

Consultor en temas de seguridad y ex director de la Policía Municipal de Chihuahua, México. Arquitecto por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México. Cuenta con 17 años de experiencia en el servicio público en los tres niveles de gobierno; 14 de ellos en áreas relacionadas con la seguridad. Fue director de la Unidad de Atención a Secuestros de Jalisco, México, y consultor en la Policía Municipal de Guadalajara, México; colaboró en las oficinas de Aduana de Ciudad Juárez. En la iniciativa privada, fue director de Operaciones de la oficina en México del Grupo Ackerman. Director de la Consultoría en seguridad ciudadana, Prevención, Participación y Convivencia Ciudadana.

Corina Giacomello

Maestra en Estudios Latinoamericanos por la UNAM, es investigadora del Centro de Estudios sobre Cultura de la Legalidad y de la Responsabilidad de Libera Universidad, Universidad del Claustro de Sor Juana, México. Ha trabajado temas de derechos humanos relacionados con mujeres en reclusión, relaciones de género y tráfico de drogas en América Latina; también, relaciones de género y reclusión, y relaciones de género y acceso a la justicia.

Arun Kumar Acharya

Profesor investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León, México. Es

maestro en Ciencias de la Población por el Instituto Internacional de Ciencias de la Población, Mumbai, India. Tiene posgrado en Antropología por la UNAM. Desde el año 2000, participa en la investigación sobre la situación de las mujeres víctimas de trata en México y la India.

Olenka Ochoa Berreteaga

Experta en género, ciudades y violencia urbana, Perú. Egresada de la maestría en Políticas Sociales de la Universidad San Marcos, Perú. Fue directiva de la Federación de Mujeres Municipalistas de América Latina y el Caribe, y de la Comisión Huairou, con estatus consultivo en las Agencias de Asistencia de la ONU. También, integrante de la Comisión sobre Violencia en el Fútbol, Ministerio del Interior, y asesora de la Comisión de DDHH-Ministerio de Justicia. Fue Directora Nacional de la Mujer y Concejal de la Metrópoli de Lima. Fundó el Programa Municipal Jacarandá de atención a la violencia urbana, galardonado por la ONU, y el proyecto Jóvenes Defensores de la Paz en comunidad postconflicto. Seleccionada como Women Peace Maker 2008 por el J.B. Kroc Institute de la Universidad de San Diego, California.

Liliana Rainero

Coordinadora de la Red Mujer y Hábitat de América Latina. Directora del Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur Argentina, en Córdoba, Argentina. Está a cargo de la coordinación para la implementación del Programa Ciudades sin Violencia para las Mujeres, Ciudades Seguras para Todas y Todos, de UNIFEM y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, como principal contraparte. Profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Córdoba.

Leslie Sequeira

Coordinadora del programa Participación Ciudadana y Seguridad Preventiva del Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, Guatemala. Licenciada en Ciencias Políticas y Sociales y Relaciones Internacionales por la Universidad Rafael Landívar. Experta en temas de seguridad, violencia, derechos humanos, género, políticas públicas y acceso a la justicia. Autora en temas relacionados con la prevención del delito, atención a las víctimas y gestión local de la seguridad. Investigadora del Instituto de Transformación de Conflictos para la Construcción de la Paz, de la Universidad Rafael Landívar.

Franz Vanderschueren

Doctor en Sociología por la Universidad de La Sorbona de París, es director del Programa de Seguridad Urbana y profesor de la Universidad Jesuita Alberto Hurtado de Santiago, Chile. Se ha desempeñado como asesor y consultor internacional en el tema de seguridad ciudadana, así como en la ONU y el BID. Coordinó el Programa Ciudades más Seguras del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, entre 2001 y 2005.

COMPILADORA

Antia Mendoza Bautista

Psicóloga por la Universidad de las Américas-Puebla, México, tiene estudios de maestría en Victimología en el Instituto Nacional de Ciencias Penales. Consultora en seguridad y convivencia ciudadana, ha sido directora de Innovación y políticas preventi-

vas en la Conavim; coordinadora de Seguridad ciudadana y transformación de conflictos en Alianza Cívica, y de proyectos en la Oficina de Estudios y Reforma Policial del INSYDE; investigadora en la Cámara de Diputados (Comisión especial para conocer y dar seguimiento a las investigaciones relacionadas con los femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de justicia vinculada en el Estado de México); y docente en la Universidad Iberoamericana, en el CIDE y en academias de policía en México.

**Seminario Internacional. Todas en Juárez Seguras:
Ciudades, mujeres y derechos humanos. Memorias,**
se terminó de imprimir en Talleres Gráficos de México.

El tiraje consta de 1,000 ejemplares.



Compiladora Antia Mendoza Bautista



Vivir Mejor



**GOBIERNO
FEDERAL**

SEGOB



www.gobiernofederal.gob.mx

www.segob.gob.mx

www.conavim.gob.mx