

## **Comunidad segura para mujeres**

Gabriela Delgado Ballesteros

Investigadora del Programa Universitario de Derechos Humanos UNAM y del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación UNAM

Rosario Novoa Peniche

Secretaría de Seguridad Pública. Delegación Iztpalapa Distrito Federal Ciudad de México

Gaviotadelviento2000@yahoo.com.mx

### **Resumen**

La mayoría de las mujeres, a lo largo de todo su ciclo de vida, se encuentran en situación de vulnerabilidad ante el delito y la impunidad debido a su condición de género. Los esfuerzos gubernamentales han sido poco eficientes, ya que presuponen que todas las mujeres comparten las mismas problemáticas de inseguridad.

Las medidas y políticas públicas para incidir en la seguridad de las mujeres deben tomar en cuenta la vida, actividades, necesidades y especificidades propias de ellas en el ámbito en el que desarrollan sus actividades diarias y, privilegiar las acciones comunitarias que permitan combatir los factores de riesgo. Además de un esquema de trabajo que incluya los diferentes ámbitos de gobierno, la academia, las OSC, el Poder Judicial y Legislativo, con el fin de facilitar los procesos de participación de las mujeres

**Palabras clave:** Mujeres, seguridad y participación ciudadana.

**Áreas temáticas:** Educación y participación ciudadana y/o Educación y género

La seguridad humana se relaciona directamente con el respeto por la vida y la dignidad, abarcando ámbitos como la seguridad económica, alimentaria, medio-ambiental, personal, comunitaria y política; así mismo supone la protección de los individuos contra amenazas como el hambre, las enfermedades, la trata de personas, los daños al medio ambiente, al patrimonio y a la integridad física.

En este sentido, es necesario analizar la adecuación de la Seguridad Pública vs. Seguridad Humana y Ciudadana ya que tiene como base los derechos humanos, para que cada persona pueda desplegar su potencial individual en interacción con las demás con equidad de género.

El objetivo de la Seguridad Pública es resguardar el orden público con estructuras patriarcales, responde a las prioridades que marcan los gobiernos y no siempre está enfocada a las necesidades de las personas; las mujeres ante esta concepción se ven desprotegidas y sus derechos humanos no son garantizados. Su quehacer es exclusivo y monopólico de los gobiernos, que diseñan, instrumentan y controlan, sin la participación de la ciudadanía.

La legitimación de la seguridad pública se basa en el control, apelando al miedo reforzado por los medios masivos de comunicación. Las personas son simples espectadores y en ocasiones víctimas en su propio entorno

La Seguridad Humana Ciudadana amplía sus focos de atención hacia el bienestar de las personas posicionándolas como el objeto principal de la protección gubernamental a partir de la garantía de los derechos humanos, específicamente el de la protección de la vida, la integridad y el patrimonio de las personas y busca prevenir amenazas que pueden provocar: feminicidios, homicidio, femicidios, abuso físico y sexual, robo, accidentes provocados por conductas de riesgo, ve la convivencia a partir de la noción de vivir armónicamente con respeto a las diferencias, tema de especial relevancia en las ciudades donde la población se caracteriza por la heterogeneidad y el multiculturalismo.

Mirar a las mujeres como sujetas activas para el cambio de paradigma de Seguridad es un asunto impostergable, tomarlas en cuenta para el diseño de políticas públicas, estrategias y acciones que permitan la reducción de factores de riesgo de

acuerdo a sus necesidades específicas; de esa manera se fortalecerán sus capacidades para el monitoreo ciudadano y para la exigencia de sus derechos.

La Seguridad Ciudadana tiene la premisa de integralidad de acciones para resolver objetivos comunes, incluye a: organizaciones sociales, academia, empresarios/as y al gobierno responsable de preservar la seguridad de las personas y de sus bienes.

Un entorno seguro para mujeres requiere de un abordaje multifactorial que conjugue la información estadística, geo-referenciación del delito; incorporación de la percepción seguridad–inseguridad de las mujeres y la investigación para la evaluación de las instituciones encargadas de la seguridad, la procuración de justicia y del contexto en el que se desenvuelven de manera cotidiana las mujeres.

Si bien existen experiencias internacionales exitosas para fortalecer acciones de Ciudades Seguras para las Mujeres<sup>i</sup>, éstas parecen no reproducibles en su totalidad en las ciudades. La densidad poblacional junto con el fenómeno de la delincuencia organizada y las crisis de credibilidad y operatividad de los gobiernos federal, estatal y municipal para el combate al delito, provocan que la ciudadanía esté imbuida en un entorno agresivo y amenazador; alcanzando como dice Daniel Lund (2010) *un periodo complicado de estancamiento económico, de confusión social, y de inseguridad generalizada*.

Hay que reconocer que las ciudades son espacios hostiles hacia las mujeres (Congreso de la Unión, 2006), en los que no responden a sus necesidades genéricas para sus actividades productivas y reproductivas. Son espacios de violencia contra las mujeres porque la cultura ha desarrollado estereotipos que provocan situaciones de subordinación, discriminación y opresión que impiden su participación en la vida pública y el disfrute de sus derechos. Hay un debilitamiento de sus posibilidades de bienestar ya que se subestima y sub registran los delitos contra de ellas. Además que no denuncian las violencias que les aquejan y en el caso de que lo hagan se les revictimiza y/o no continúan con el proceso de procuración de justicia, volviendo al contexto de inseguridad, lo que puede provocar el fenómeno del feminicidio. Según informes oficiales, en 2004, en la República Mexicana 1205 niñas y mujeres fueron asesinadas;

(diariamente 4 mujeres asesinadas). Según la SEMEFO 743 niñas y mujeres fueron asesinadas entre 1999 y 2005 en el Distrito Federal (Ciudad de México) (LIX Legislatura Cámara de Diputados, 2006).

El *Programa de ciudades sin violencia para las mujeres* tiene como objetivo central "fortalecer el ejercicio de los derechos ciudadanos de las mujeres en América Latina, buscando reducir la violencia pública y privada que se ejerce contra ellas en las ciudades". (Falú, A. en Vargas, V. 2006-2007:5), programa de carácter regional, ejecutado por UNIFEM coordinado por la Oficina de Brasil y Países del Cono Sur. Fue propuesta de la Red Mujer y Hábitat, que agrupa a organizaciones no gubernamentales de América Latina, instrumentado con apoyo de la Red de Educación Popular Entre Mujeres (REPEM) y CLADEM; antecedentes en el Fondo Fiduciario contra la Violencia, liderado por UNIFEM fue ejecutado en 2004 en Argentina y en Perú.

Posteriormente la oficina regional para México, Centroamérica, Cuba y República Dominicana de UNIFEM, la Agencia Española de Cooperación Internacional y la Fundación Internacional Zonta desarrollaron el proyecto *Ciudades sin violencia hacía las mujeres, Ciudades Seguras para todas y todos* en el marco del Programa Regional del mismo nombre su propósito "fortalecer una ciudadanía activa de las mujeres en el ejercicio de sus derechos, a fin de reducir la violencia pública y privada que se ejerce contra ellas en las ciudades" (2009). Busca ampliar asistencia técnica a municipios con el fin de apoyar y contribuir a la reducción de violencia en ciudades. Fortalecer la colaboración de las OSC y redes especializadas en el esfuerzo de construir evidencias y argumentos para el desarrollo de políticas para el combate a la violencia de género.

### ***Ejemplos de programas en el Distrito Federal.***

En este contexto, el 30 de julio de 2008, se firmó un convenio de colaboración UNIFEM – GDF para dar marco a las *iniciativas de la administración pública*:

- Transporte seguro para las mujeres: "Atenea", Vagones del Metro Taxis seguros red pública exclusiva para mujeres.
- Acciones de difusión: propaganda y calcomanías.

- Recuperación de espacios públicos.
- Realización de dos foros internacionales.

Las acciones emprendidas por la administración del Distrito Federal, no son política pública que vea a la ciudad desde la mirada y necesidades de las mujeres en cuanto a la seguridad, ya que ofrece alternativas aisladas que no toman en cuenta sus especificidades, dan por hecho que la incidencia de delitos contra ellas es en el transporte público, el cual termina siendo excluyente, en tanto aparta al sexo femenino de un entorno social que debería ser compartido con respeto, seguridad y protección. Es inaceptable para las mujeres tanto vivir en un entorno inseguro y amenazante, como establecer medidas reactivas de aislamiento social que, a la larga, se convertirán en los nuevos muros, prisiones sociales, son actos de discriminación que no educan, previenen, no resuelven el fondo del problema, transmiten el mensaje de que las mujeres son sujetos pasivos que deben ser aisladas de los hombres. Se requieren cambios culturales que permitan una deconstrucción y reconstrucción social para dar las mismas oportunidades para transformar el entorno agresivo y garantizar los derechos de las mujeres.

La recuperación de espacios públicos se ha realizado sin una planeación que garantice una intencionalidad como política pública, es cosmética se invierte en mantenimiento. Después del acto físico y protocolario en que se declara el espacio recuperado para las mujeres, no se establecen acciones que permitan que las beneficiarias se apropien del lugar. Estos espacios si no se ocupan y protegen se convierten en lugares peligrosos. La recuperación de espacios públicos se da únicamente por incidencia delictiva, es decir, por denuncias levantadas y no como un programa integral. Recuperar un espacio requiere de una inversión de tiempo, de fortalecimiento de capacidades para la gestión ciudadana, presupuesto para las obras físicas y la voluntad política para trabajar de manera conjunta con la comunidad los temas de la Seguridad Ciudadana.

### ***Las mujeres ante el delito y el derecho a vivir en un entorno seguro.***

Las causas de la inseguridad pública son muchas y en general se relacionan entre sí, es por ello que se requiere establecer las prioridades a partir de identificar los factores interrelacionados, para construir un esquema de abordaje integral, pues realizar acciones aisladas no permitirá hacer un verdadero cambio que la ciudadanía pueda notar y evaluar.

### ***Factores que afectan la seguridad y convivencia ciudadana.***

Falta de recursos financieros, materiales y humanos capacitados, la inversión en prevención del delito, se privilegian las acciones de control y combate a la delincuencia y en el contexto de "guerra contra el narco" el presupuesto se ha destinado casi en su totalidad a las instancias que participan en esta "guerra".

La presencia de factores de riesgo incrementa las posibilidades de que las personas incurran en actos o hechos violentos o que resulten víctimas.

Factores de carácter social, cultural y de infraestructura, que impactan en la percepción acerca de la inseguridad:

- ✓ La tolerancia cultural frente a los comportamientos violentos, muchas veces dirigidos a mujeres y a grupos sociales tradicionalmente discriminados o excluidos.
- ✓ Corrupción.
- ✓ Impunidad.
- ✓ La aceptación de la violencia como un mecanismo para enfrentar conflictos.
- ✓ La percepción cultural de que el espacio público es para los hombres.
- ✓ Ocupación del espacio público de manera ilegal por particulares.
- ✓ Falta de mantenimiento de espacios públicos
- ✓ Falta de iluminación.
- ✓ Falta de vigilancia en espacios públicos.
- ✓ Equipamiento urbano en mal estado y/o deteriorado.
- ✓ Hacinamiento urbano y domiciliario.
- ✓ Falta de vías de acceso a espacios habitacionales.
- ✓ Insuficiencia de transporte público.

- ✓ Poca participación de las instituciones educativas en la prevención y denuncia de actos delictivos.
- ✓ Falta de empleo.
- ✓ El expendio y consumo de bebidas alcohólicas y drogas.
- ✓ . El porte y uso de armas. .

### ***Violencia de género, inter-generacional y contra grupos vulnerables.***

Por su condición de género la violencia contra niñas y mujeres durante todo su ciclo de vida, son variables específicas en las políticas públicas de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito.

La violencia contra las mujeres, sea producida en el ámbito familiar, escolar o el entorno urbano, debe ser prevenida y sancionada social y penalmente. El temor, el desconocimiento y la presión familiar hacen que este tipo de violencia sea repetitiva, perdurable y se mantenga oculta.

En muchos casos, la presencia de mujeres en espacios públicos se considera transgresora, sobre todo si se da por las noches o fuera del lugar estipulado como propio para las mujeres. En el caso de que sean víctimas de algún delito se les culpabiliza por haber estado en el lugar, erróneo a la hora equivocada y, muy probablemente, vistiendo de manera llamativa.

En un estudio realizado por el Centro Intercambio y Servicios Cono Sur Argentina-CISCSA (Rainero, 2005), fue posible verificar la persistencia de formas de pensar, incluso de generaciones más jóvenes, que adjudican en parte a las mujeres la responsabilidad de las agresiones que sufren. Esto trae en contrapartida una nueva limitación para las mujeres que reproduce el círculo del temor y, en consecuencia, las lleva a abstenerse de transitar o desplazarse libremente por la ciudad.

Esta percepción de que las mujeres provocan con su simple presencia la incitación a la agresión, permean también a las instancias de procuración de justicia y a las policiales que desestiman las denuncias presentadas por mujeres, en especial agresiones sexuales y violencia doméstica. Esto conlleva a que los delitos contra las mujeres no se denuncien, no se investiguen, queden impunes y que exista una altísima

cifra negra de incidencia; provocando que la violencia contra las mujeres se incremente y se naturalice.

Las agresiones a las mujeres de la tercera edad resulta un problema social con proporciones alarmantes; si no se ataca a tiempo será un problema de salud pública. La expectativa de vida de mujeres, determina que haya más de 80 años que hombres; (Censo de Población y Vivienda, INEGI 2010) La gran mayoría de ellas se encuentran en condiciones de viudez o de abandono, por ser una generación que ni trabajaba, sin pensión ni servicios médicos.

Existe una devaluación social de las mujeres de la tercera edad por la comunidad y las generaciones jóvenes, que ejercen contra ellas presiones, es de tomar en cuenta que nacieron en las décadas de los 20 y 30, fueron educadas para hacerse cargo de sus familias y del hogar sin remuneración ni prestaciones, por lo que pasan a ser dependientes al no tener recursos para pagar sus necesidades, enfermedades; esto provoca la expulsión de sus casas, o su abandono en instituciones o en la vía pública.

Algunos problemas de inseguridad y delincuencia tienen una relación directa con la falta de confianza a policías y a la procuración de justicia lo que genera baja denuncia de delitos, fomenta la impunidad reciclando la percepción ciudadana de la corrupción e impunidad de los elementos de seguridad y de procuración de justicia.

La falta de conocimiento sobre la normatividad en materia de Seguridad así como de disposición para cumplirla, son factores que demuestran la desconfianza ciudadana y generan un clima de permisibilidad ante la impunidad del delito, lo cual, a la larga, arraiga en la población la noción de que todo se vale y no existen consecuencias, es decir, una cultura de la impunidad.

Las políticas erráticas en materia de combate al crimen organizado, al narcotráfico y narcomenudeo, así como una legislación mexicana que divide los delitos en federales y locales, mantiene a las entidades en una situación de incertidumbre e indefensión ante los delitos del orden federal que conllevan otro tipo de delitos: tráfico de personas, explotación sexual; estos últimos tienen el segundo lugar en beneficios económicos para la delincuencia organizada.



Los programas de prevención del delito recaen en las autoridades locales, existiendo una enorme desproporción de recursos tanto económicos como humanos; en el orden federal se destinan recursos para una "guerra" contra el narcotráfico, en lo local apenas se dispone de lo mínimo indispensable para operar y combatir los delitos.

Pareciera ser que la tendencia es incrementar los recursos del orden federal sin entender que las acciones de prevención del delito es un trabajo territorial y cercano a la ciudadanía. Sin políticas efectivas de prevención, difícilmente se podrá combatir el crimen organizado, ya que este se nutre de hombres y mujeres jóvenes que no tienen expectativas escolares ni económicas.

Algunos de ellas/os pasan de ser víctimas a victimarios, es reconocido el secuestro de jóvenes inocentes por los cárteles para engrosar sus filas de sicarios.

El narcotráfico tiene implicaciones en lo macro en términos de seguridad nacional y en lo internacional, sus consecuencias a nivel local están promoviendo una acelerada fracturación del tejido social con afectaciones directas a nivel comunitario.

Los medios de comunicación como las instancias gubernamentales, se han encargado de difundir sólo algunos tipos de violencia contra las mujeres, invisibilizando la problemática del entorno inseguro como una manifestación de violencia comunitaria e institucional contra ellas.

La situación de inseguridad generalizada, y la percepción ciudadana de que el gobierno está rebasado, lleva a un sector importante ciudadano a manifestarse por la adopción de medidas autoritarias o bien por acciones individuales que terminan por aislar a las personas del contexto ciudadano y de la comunidad; lo anterior implica la abdicación de una gran parte de los derechos sociales. Es decir, la sociedad oscila entre la demanda de respuestas eficaces, el cuestionamiento a las instituciones que deben garantizar la seguridad de las personas y la adopción de medidas restrictivas y coercitivas aunque sean limitativas de sus garantías individuales.

La condición de género de las mujeres, las ubica en un contexto de enorme vulnerabilidad ante el delito. La discriminación subyacente, la noción de la subordinación femenina y la percepción cultural de que el cuerpo de las mujeres no

pertenece a ellas, son factores que propician que sean objeto de delitos de alto impacto.

Es importante reconocer que las condiciones de vulnerabilidad de las mujeres son diferentes dependiendo de su ciclo de vida, su estatus civil su orientación sexual y su condición socioeconómica, la pobreza tiene cara de mujer, las condiciones de vulnerabilidad se duplican en mujeres pobres y sin educación; o por su pertenencia a grupos indígenas, es por ello que se deben atender sus especificidades para brindarles un entorno seguro.

Abordar la seguridad de las mujeres implica reflexionar en lo que el Estado entiende por la seguridad pública y sus dos brazos operativos: el de combate y control (coercitivo) y el de prevención del delito y combate a la impunidad.

La normatividad es clara está referida a salvaguardar a las personas en sus bienes y su integridad física; actualmente se aprobaron reformas al Código Federal Penal que establecen la carga de la prueba para el Ministerio Público, lo cual es un adelanto legal, la víctima no será ahora la encargada de demostrar la culpabilidad del agresor; sin embargo, esto no beneficia de igual manera a las mujeres que son víctimas de delitos sexuales o violentos, ya que las “*pruebas*” no se establecen en el terreno material, sino en el del daño psicológico y moral, además de las lesiones físicas.

La prevención del delito es entendida como *conjunto de acciones, tácticas y estrategias encaminadas a disminuir los factores que propicien la violencia y el delito.*

Toda intervención en materia preventiva debe obedecer a los siguientes caracteres:

- Correctivas / disuasivas
- Reactivas / proactivas
- Delincuentes / víctimas

Las coercitivas y reactivas se llevan a cabo una vez que se efectuó el delito; por el contrario las disuasivas y proactivas están referidas al conocimiento de los lugares y comportamientos de riesgo que permiten acciones de prevención. Históricamente se han efectuado estudios sobre los delincuentes, la criminología habla incluso de perfiles

específicos es hasta recientemente que se toman en cuenta a las víctimas; no obstante falta determinar las condiciones genéricas.

Para la planeación de acciones de prevención del delito y el impulso de seguridad ciudadana es indispensable tomar en cuenta factores más allá de las estadísticas delictivas; existe un contexto de crisis económica, educativa y de empleo formal; así mismo, es preciso revisar las transformaciones vertiginosas de las dinámicas familiares y la falta de respuesta a las demandas sociales y de inseguridad. Es decir, el asunto de la seguridad no compete únicamente a las áreas de Seguridad Pública requiere de conjunción de políticas sociales, educativas y económicas, así como la voluntad política de los tomadores de decisión en las instituciones públicas y privadas.

Existe un enorme sub registro de delitos ya que la ciudadanía prefiere no hacer la denuncia por temor a las represalias o porque no confían en las instancias de procuración de justicia. Debe considerarse la percepción de la inseguridad y los diagnósticos comunitarios, en donde se expresan las experiencias delictivas que no llegaron a denuncias; esto es particularmente importante en el caso de las mujeres, ya que existen barreras socioculturales por su condición de género que se suman a la noción de impunidad, son ellas las que menos denuncias levantan, sobre todo cuando se trata de delitos sexuales.

Se espera contar con un modelo de policía cercana a la gente y respetuosa de los derechos humanos, cuyo objeto sea el de la disuasión de las actividades delictivas y el fomento de las capacidades ciudadanas para establecer bases de convivencia que promuevan una cultura de no tolerancia ante las prácticas delictivas y la erradicación de conductas y factores de riesgo. Policía profesionalizada con conocimientos y perspectiva de género.

De la procuración de justicia se espera un trato respetuoso y expedito para la denuncia de las mujeres. Poniendo de antemano la seguridad de las víctimas y generando al interior de la institución una cultura contra la impunidad y apegada a los derechos humanos que promueva la expedita emisión de medidas cautelares de protección para las víctimas que denuncian delitos y una efectiva investigación de los

delitos. La capacitación a Ministerios Públicos y Policías Ministeriales en las perspectivas de género y derechos humanos.

Sobre la academia se espera la generación de conocimientos para el desarrollo de políticas públicas articuladas e integrales que permitan establecer parámetros de intervención así como para la intervención específica en los espacios públicos para la gestión de entornos seguros para las mujeres.

De las organizaciones de la sociedad civil, su participación en actividades para el fortalecimiento de la ciudadanía así como el monitoreo ciudadano de las acciones de política pública en general y de aspectos de seguridad y el desarrollo de capacidades ciudadanas, para la prevención del delito. Acciones de cabildeo que puedan incidir en el Congreso de la Unión para destinar recursos específicos para la prevención del delito en general y en particular para que las mujeres disfruten de un entorno seguro.

Solo de esta manera se generarán cambios culturales que incidan en los comportamientos y hábitos así como la participación ciudadana para la prevención del delito.

### ***Bibliografía***

BORDIEU, Pierre. La dominación masculina, 5ª Ed. España Edit. Anagrama. 2007.

CONGRESO DE LA UNIÓN. Violencia feminicida en 10 entidades de la República Mexicana. México: Cámara de Diputados. LIX Legislatura. 2006.

CORSI, Jorge (Comp.). Violencia familiar. Una mirada interdisciplinaria sobre un grave problema social. Paidós. Buenos Aires. 1994.

DEL VALLE, Sonia (2011) Lidera México lista de mujeres "ninis" Periódico Reforma. 13 septiembre Página 4.

FALÚ, Ana "Presentación" en Virginia VARGAS. Programa Regional: Ciudades sin Violencia hacia las Mujeres Ciudades Seguras para Todas y Todos. UNIFEM-Red Mujer y Hábitat de América Latina y el Caribe, 2006-2007.

INEGI Censo de Población y Vivienda. 2005.

INEGI Censo de Población y Vivienda. 2010.

MAQUEIRA, Cristina. Violencia y sociedad patriarcal. Pablo Iglesias. Madrid. 1990.

MUND, Daniel. Reporte de Opinión y Política. Serie 10, Número 34, Septiembre 7, 2010.

ONU MUJERES. Descripción del programa: Ciudades sin violencia hacia las mujeres, Ciudades seguras para todas y todos.[versión electrónica] 2009

RAINERO, Liliana. Foro de Género de las Américas. Acceso a la Vivienda y a la Ciudad. Buenos Aires Argentina. 2005.

RANGEL, Alfredo & MEDELLÍN, Pedro. Política de seguridad democrática. Bogotá Grupo Editorial Norma. 2010.

---

<sup>i</sup> Las prácticas desarrolladas por las ciudades Latinoamericanas participantes en el proyecto Ciudades Seguras para las Mujeres han sido consideradas para la realización de esta propuesta.