



## FICHA TÉCNICA

### SEGURIDAD CIUDADANA DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS E IGUALDAD DE GÉNERO

La falta de seguridad ciudadana<sup>1</sup> constituye una de las principales amenazas a la estabilidad, la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano sostenible. En América Latina y el Caribe, los homicidios duplican el promedio mundial, y en algunas zonas lo quintuplica. En una región donde habita sólo el 8% de la población mundial, se llevan a cabo el 42% de los homicidios y el 66% de los secuestros de todo el planeta.<sup>2</sup>

Aunque la falta de seguridad ciudadana es un problema que afecta a toda la población, podemos afirmar que las mujeres viven la violencia, el despojo, la trata y otros problemas de seguridad de una manera distinta a los hombres (ver cuadro 1) – diferencia resultante principalmente de la construcción social de los roles de género y de la relegación tradicional de las mujeres al ámbito privado. Como afirma el PNUD, “No se trata de una simple diferencia cuantitativa, por ejemplo, en el número de homicidios de unos y otras, o de sus autorías.”<sup>3</sup> Es más, entre las mujeres las diferencias de género en la experiencia de la seguridad se interconectan también con diferencias de estatus económico, etnicidad, edad, capacidad física, orientación sexual, identidad de género y otros factores que afectan el estado de vulnerabilidad de ciertas personas.

Cuadro 1  
Amenazas a la seguridad de hombres, mujeres, niños y niñas<sup>4</sup>

Hombres	Mujeres	Niños	Niñas
- Robo	- Violencia doméstica	- Violencia de pandillas	- Infanticida
- Asalto (sencillo y agravado)	- Asalto/acoso sexual	- Abuso infantil	- Abuso infantil
- Violencia de pandillas	- Violación/tortura sexual	- Violación	- Violación
- Homicidio	- Femicidios/ homicidios de “honor”	- Incesto	- Incesto
- Violación y tortura sexual	- Esterilización forzada	- Abandono	- Rapto y secuestro
- Trata y tráfico humano	- Trata y tráfico humano	- Trata y tráfico humano	- Trata y tráfico humano
- Violencia homofóbica o transfóbica	- Explotación sexual forzada	- Explotación sexual forzada	- Explotación sexual forzada
	- Violencia homofóbica o transfóbica		- Matrimonio infantil

Sin embargo, como afirma Rainero, “...es posible observar que tanto los debates públicos sobre la inseguridad...como las acciones y políticas públicas que intentan dar respuesta a la misma, se

<sup>1</sup> En este contexto, la **seguridad ciudadana** se refiere a: “la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tiene la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son vulnerados (...) De este modo, es la ciudadanía el principal objeto de la protección estatal.” De: UNDP. *Informe sobre desarrollo humano*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994. <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/>. Aunque no existe una única definición de la seguridad ciudadana, este documento rescata la importancia del concepto de la ciudadanía y del ejercicio de los derechos humanos, de acuerdo al planteamiento realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA: “Concretamente, este cúmulo de derechos está integrado por el derecho a la vida; el derecho a la integridad física; el derecho a la libertad; el derecho a las garantías procesales y el derecho al uso pacífico de los bienes...” De: CIDH. *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Washington, DC: Organización de los Estados Americanos, 2009, p.7. <http://cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm>

<sup>2</sup> SMS. *La seguridad pública en las Américas, retos y oportunidades*. Washington, DC: Organización de los Estados Americanos (Secretaría de Seguridad Multidimensional), 2008, prólogo. <http://www.oas.org/dsp/documentos/Observatorio/FINAL.pdf>

<sup>3</sup> Carcedo, A. *Cuadernos de Desarrollo Humano No.2: Seguridad Ciudadana de las Mujeres y Desarrollo Humano*. Costa Rica: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano, 2006, p.7. <http://www.pnud.or.cr/images/stories/downloads/pdf/Cuaderno02.pdf>

<sup>4</sup> Cuadro adaptado de: Denham, T. “Police Reform and Gender” en Bastick, M. y K. Valasek, Gender and Security Sector Reform Toolkit. Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008, p.3. <http://www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail?lng=en&id=47391>



basan en indicadores que reducen la violencia a tipologías delictivas que por lo general excluyen la violencia que se ejerce hacia las mujeres.”<sup>5</sup>

### **La violencia contra las mujeres: Una cuestión de seguridad**

Los países de América Latina y el Caribe han ido adaptando gradualmente su legislación nacional al marco jurídico internacional e interamericano sobre los derechos de las mujeres, dentro del cual se hace particular referencia a la Convención para la Eliminación de todas Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). De acuerdo a la OECD,<sup>6</sup> en el mundo en vías de desarrollo, América Latina y el Caribe es la región que ha alcanzado más progreso en el reconocimiento formal de los derechos de las mujeres – desde adopción de compromisos a nivel internacional e interamericano o el reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres a nivel constitucional, hasta la formulación de leyes y política públicas sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género.

De igual manera, América Latina y el Caribe es la región en vías de desarrollo que más ha avanzado en cerrar la brecha entre mujeres y hombres en términos de educación, participación laboral, derechos civiles, de propiedad y de tierra y en términos de los códigos familiares. Sin embargo, este compromiso y estos avances todavía no se han traducido en una protección adecuada de la integridad física y de la seguridad de las mujeres, y la violencia física y psicológica sigue siendo un tema de particular preocupación en toda la región. La OECD destaca en particular a Brasil, Guatemala, Haití y Jamaica.<sup>7</sup>

La paradoja fundamental de la violencia contra las mujeres es que se sabe que es altamente prevalente en varias manifestaciones en toda la región y que impacta negativamente en las vidas de mujeres y hombres, en el desarrollo humano y en la seguridad. Un volumen creciente de estudios de caso apoya la aseveración general que 1 de cada 3 mujeres ha sido, en algún momento de su vida, víctima de violencia física o sexual.<sup>8</sup> Sin embargo, existe todavía una carencia importante de conocimiento específico sobre la incidencia, las causas, los costos y las consecuencias de la violencia contra las mujeres.<sup>9</sup>

### **Pública/privada: Deficiencias del enfoque tradicional de la seguridad**

Bunch<sup>10</sup> destaca que la violencia contra las mujeres es parte de la perpetuación de la guerra, del conflicto y de la inseguridad, y de la aceptación de la violencia como un medio normal e inevitable de resolución de conflictos. En cuanto a la violencia contra las mujeres, la impunidad que existe al centro de la mayor parte de las sociedades – la idea que los hombres y los niños no tienen responsabilidad para la violencia contra las mujeres – nutre la cultura de impunidad en cuanto a la violencia en general.

<sup>5</sup> Rainero, L. et al. *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*. Córdoba: CICA, 2006, p. 7 [http://www.redmujer.org.ar/pdf\\_publicaciones/art\\_17.pdf](http://www.redmujer.org.ar/pdf_publicaciones/art_17.pdf)

<sup>6</sup> OECD. *Atlas of gender and development: How social norms affect gender equality in non-OECD countries*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 2010, p. 92, [http://www.oecd.org/document/50/0,3746,en\\_2649\\_33935\\_44810034\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/50/0,3746,en_2649_33935_44810034_1_1_1_1,00.html)

<sup>7</sup> Ibid., p.93.

<sup>8</sup> Ver por ejemplo: OMS. *Estudio multipaís sobre salud de la mujer y violencia doméstica contra la mujer*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud, 2003.

<sup>9</sup> [http://www.who.int/gender/violence/who\\_multicountry\\_study/summary\\_report/chapter1/es/index.html](http://www.who.int/gender/violence/who_multicountry_study/summary_report/chapter1/es/index.html)

<sup>9</sup> Srinivasan, A. “Gender Violence as Insecurity: Research Trends in South Asia.” *New Voices Series* (no. 9), February 2011. Santiago de Chile: Global Consortium on Security Transformation. [http://www.securitytransformation.org/images/publicaciones/197\\_New\\_Voices\\_Series\\_9\\_-\\_Gender\\_Violence\\_as\\_Insecurity.pdf](http://www.securitytransformation.org/images/publicaciones/197_New_Voices_Series_9_-_Gender_Violence_as_Insecurity.pdf)

<sup>10</sup> Bunch, C. “A feminist human rights lens.” *Peace Review: A Journal of Social Justice*, Volume 16, Issue 1, 2004, (29 – 34).





El cambio global en la naturaleza del conflicto – de guerras interestatales y civiles hacia conflictos locales, represión política y crimen organizado – exige un cambio en el enfoque y en la política de seguridad que reconoce las amenazas a la seguridad inherentes en la pobreza, el VIH, el racismo, la violencia doméstica, el conflicto étnico y el desplazamiento de poblaciones, entre otros factores.<sup>11</sup> Sin embargo la misma debilidad institucional que permite la existencia y el crecimiento del crimen organizado y la violencia que implica, obstaculiza también la formulación de una respuesta adecuada a estas nuevas amenazas.<sup>12</sup>

Aunque todos los derechos humanos existen tanto en el ámbito privado como en el público, la violencia contra las mujeres (en particular la intrafamiliar o doméstica) se considera todavía a nivel social como un problema privado, a resolverse entre parejas, en vez de una amenaza a la seguridad de las mujeres. Esto ha significado en la práctica que el tema no se incluye en la política pública sobre la seguridad, ni esta visible como parte del trabajo de protección que realiza el sector de seguridad en la mayoría de los países de la región.

Los enfoques tradicionales de la seguridad nacional y de la seguridad pública delimitan claramente ciertos ámbitos de inseguridad y ciertos tipos de comportamiento criminal – y por ende ciertas áreas de responsabilidad y de acción – a la criminalidad y la delincuencia en los espacios públicos. Estos enfoques limitan tanto nuestra comprensión de la violencia como fenómeno social, como nuestra capacidad de abordarla de manera integral y efectiva a través de la legislación o la política pública.

Implícita o explícitamente, el énfasis en los espacios públicos como sitios de inseguridad asume que el hogar es un sitio seguro o un refugio de la violencia que sucede en las calles. Pero para las mujeres, la realidad puede ser la opuesta, ya que ellas en gran parte experimentan la violencia dentro de sus hogares, a manos de sus parejas íntimas o de otros familiares.

### **Las mujeres, la criminalidad y la violencia**

Obviamente las mujeres son víctimas – y también autoras – de crímenes y de violencia en los espacios públicos, pero como víctimas y como autoras, la inseguridad existe para las mujeres dentro del ámbito privado. Al dividir nuestra consideración de la seguridad al ámbito público y de las mujeres al ámbito privado, limitamos la comprensión de la relación entre las mujeres, la criminalidad y la violencia, y producimos brechas significativas de política pública y de atención.

Al relegar a las mujeres al ámbito privado, se focaliza también la violencia ejercida por ellas mismas dentro de él, principalmente hacia niños o personas de mayor edad que son aún más vulnerables.<sup>13</sup> De igual manera, el rol de las mujeres en la violencia dentro del ámbito público ha sido poco estudiado. Se sabe que las mujeres participan en la delincuencia, la criminalidad, en el pandillismo y hasta en el terrorismo, pero tenemos poca idea todavía de cómo se manifiesta esta participación.

En términos generales, las mujeres representan entre 10% y 25% de los miembros de pandillas y otras agrupaciones de la misma naturaleza y que en ellas desempeñan tres funciones principales: la más frecuente es la de compañía sexual de los miembros masculinos del grupo; la segunda,

<sup>11</sup> Bunch, op. cit.

<sup>12</sup> Banco Mundial. *Informe sobre desarrollo mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo*. Washington, DC: Banco Mundial, 2011. <http://wdr2011.worldbank.org/fulltext>

<sup>13</sup> Lattu, E. "Physical violence committed by women: Preliminary thoughts." Presented at the European Group for the Study of Deviance and Social Control "Critical Perspectives on Crime Prevention." Finland: University of Tampere, 2003.



menos común, es la de colaboradora y enlace con el mundo exterior; y finalmente, la menos frecuente, es de ser ellas mismas criminales.<sup>14</sup>

### Las mujeres y la seguridad ciudadana

La mayor cantidad de debate y de literatura sobre la cuestión de la seguridad desde un enfoque de género se ha concentrado en el tema de ciudades seguras. La ciudad puede ser por las mujeres un sitio de oportunidad y de desafío. Por un lado, a muchas mujeres la ciudad les ha permitido cuestionar y romper roles tradicionales de género, entrar al mercado laboral, participar en procesos de acción cívica y de toma de decisión y lograr un nivel de independencia que no hubiera sido posible en otro contexto. Por otro lado, las ciudades son sitios de anonimato y de peligro donde las mujeres pueden sufrir más, y más variedades de violencia que en otros contextos.

Cabe destacar que las mujeres carecen de la posibilidad de utilizar las ciudades – los espacios urbanos – de la misma forma que los hombres. “De igual manera que las mujeres están subrepresentadas en los ámbitos de decisión y poder político, la utilización de la calle y de los espacios públicos, en el imaginario colectivo y en el diseño de la ciudad, sigue respondiendo al dominio masculino. El urbanismo y la planificación territorial, aún no han incorporado suficientemente la diversidad de los sujetos que habitan la ciudad y entre ellos las vivencias diferenciadas de varones y mujeres, producto de las transformaciones en curso que afectan las prácticas sociales y los vínculos entre las personas. Las formas de percibir y experimentar la seguridad/inseguridad en la ciudad es una de las diferencias necesarias de priorizar.”<sup>15</sup>

Esta diferenciación de la seguridad/inseguridad en base a las realidades y a los derechos de las mujeres exige un reconocimiento y un abordaje integral de la violencia contra las mujeres como un tema de seguridad. En este sentido, es el enfoque de la seguridad ciudadana que permite por un lado ver la seguridad como un estado de pleno ejercicio de los derechos de ciudadanía<sup>16</sup> y, por otro lado, otorga al sector de seguridad la responsabilidad para la violencia y la criminalidad que existen en el ámbito privado.

### La seguridad: ¿Quién decide, quién actúa?

Por otro lado, es claro que las mujeres están, por la mayor parte, excluidas de la discusión, formulación e implementación de políticas y programas de seguridad. Por ejemplo:

- En los Estados Unidos, las mujeres ocupan entre 12%-14% de todos los puestos de policía.<sup>17</sup> En Jamaica, esta cifra alcanza el 18%, en Venezuela, el 10% y en Canadá el 18%.<sup>18</sup>
- Según datos del Departamento de las Naciones Unidas para Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPTO., abril de 2011), de 14,669 oficiales de policía participando en 17 misiones de paz, sólo el 9.7% son mujeres. De 84,713 militares participando en 17 misiones de paz, sólo el 2.5% son mujeres.<sup>19</sup>

<sup>14</sup> Por ejemplo: Rodríguez, J.A. y J.S. León “Mujeres y pandillas.” en *Maras y pandillas, comunidad y policía en Centroamérica: Hallazgos de un estudio integral*. Costa Rica: Demoscopia S.A, 2007. Disponible en: <http://www.scribd.com/doc/32651664/5/MUJERES-Y-PANDILLAS>

<sup>15</sup> Rainero, op. cit., p.7.

<sup>16</sup> Constituyen los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales – los derechos humanos – que toda democracia debería garantizar y promover. PNUD y OEA. *Nuestra democracia*. México: FCE, PNUD y OEA, 2010. <http://www.nuestrademocracia.org/>

<sup>17</sup> “Lonsway, K. et al. “Equality Denied: The Status of Women in Policing, 2001.” Virginia: National Center for Women & Policing, 2002.

[http://www.womenandpolicing.org/Final\\_1999StatusReport.htm](http://www.womenandpolicing.org/Final_1999StatusReport.htm)

<sup>18</sup> Denham, op.cit., p.4

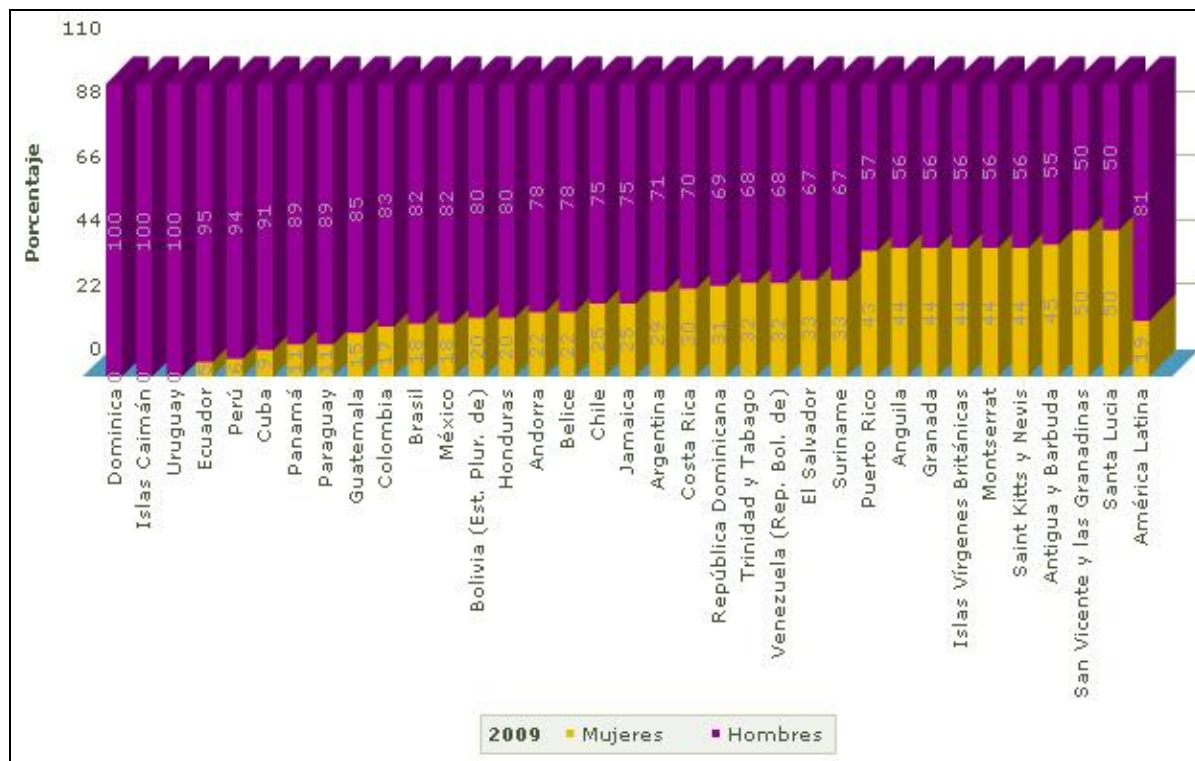
<sup>19</sup> DPKO. Monthly Summary of Contributors of Military and Police Personnel (abril 2011). Disponible en: <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/gender.shtml>



- En Canadá en el 2006, 12.8% del personal de las fuerzas armadas eran mujeres. En Estados Unidos, esta cifra alcanzó un 10.5%.<sup>20</sup>
- En América Latina, 19% de las posiciones de alto nivel en el sector de la justicia son ocupadas por mujeres (ver cuadro 2).

Cuadro 2

Poder judicial: porcentaje de mujeres ministras en el máximo tribunal de justicia o corte suprema<sup>21</sup>



La falta de consideración de las necesidades de seguridad de las mujeres, por un lado, y su ausencia de los espacios de toma de decisiones y de acción en lo que se refiere a la seguridad, por otro lado, significa que la política de seguridad de la mayoría de los países de la región ignora a más del 50% de la población de estos países.

La incorporación de una perspectiva de derechos y de igualdad de género en la promoción y la protección de la seguridad es esencial para asegurar que las mujeres gocen de esta seguridad de una manera plena e igualitaria. Al incorporar criterios diferenciadores de análisis de las amenazas existentes,<sup>22</sup> se fortalece la capacidad del sector de seguridad para proveer respuestas de acuerdo a los derechos y las prioridades de cada grupo de población.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Hendricks, C. & L. Hutton. "Defence Reform and Gender." en DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008, op.cit., p.6. <http://www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail?lng=en&id=47394>

<sup>21</sup> CEPAL. Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe, <http://www.eclac.org/oig/decisiones/> (consultado el 3/06/2011)

<sup>22</sup> La integralidad y la participatividad de las políticas de seguridad es una de las 18 características que la Secretaría General de la OEA entiende como deseable en esta etapa de transformación. SMS, op. cit. p. 67-69.

<sup>23</sup> El sector o sistema de seguridad se entiende como el conjunto de todas las instituciones del Estado y otras entidades que juegan algún papel en asegurar la seguridad del Estado y sus habitantes. Estas incluyen: **Actores centrales de seguridad** (fuerzas armadas nacionales, regionales e internacionales, policías, gendarmerías, fuerzas paramilitares, guardias presidenciales, servicios de seguridad e inteligencia, guardias de la costa o de la frontera, oficiales de aduana y unidades de seguridad locales o de reserva); **Cuerpos de gestión y supervisión [oversight] de la seguridad** (el parlamento u otro cuerpo legislativo, comités legislativos, el órgano ejecutivo y los ministerios relevantes de defensa y asuntos internos y externos, cuerpos asesores de la seguridad nacional, autoridades tradicionales y/o comunitarios, cuerpos de gestión financiera y actores de la sociedad civil, incluyendo los medios de comunicación); **Instituciones de justicia y de estado de derecho** (ministerios de justicia, prisiones, servicios de investigación y persecución criminal, el sector judicial (cortes y tribunales), servicios de implementación de la justicia, sistemas de justicia tradicionales y/o comunitarios, comisiones de derechos humanos y defensores del pueblo); **Fuerzas de seguridad no estatales** (ejércitos de liberación, guerrillas, guardianes privados, empresas privadas de seguridad o militares, milicias de partidos políticos); y **La sociedad**



## Recomendaciones de política y de acción

Los gobiernos, la sociedad civil, las organizaciones internacionales y otras instancias han formulado innumerables recomendaciones de política y de acción, aunque el mayor reto sigue siendo su implementación efectiva. Los compromisos específicos se encuentran en una multiplicidad de acuerdos, incluyendo la Convención de Belém do Pará (1994), la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995), las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad (1325, 1820, 1888, 1889, etc.) y el Consenso de Santo Domingo sobre la Seguridad Pública (2009), entre otros. A continuación se presenta un breve resumen no exclusivo de estas recomendaciones:

- Incorporar criterios diferenciadores de análisis de las amenazas existentes para todos los grupos de población, fortaleciendo así la capacidad de respuesta ante dichas amenazas de acuerdo a los derechos y las prioridades de cada grupo de población.
- Incorporar a más mujeres en el sector de seguridad – desde el nivel de entrada hasta la toma de decisiones de alto nivel.
- Implementar códigos de conducta para el personal de seguridad – tanto internos (para regular el acoso sexual y otros problemas) como externos (para regular la interacción entre el personal de seguridad y el público).
- Crear oportunidades de educación, formación, empleo y generación de ingresos para hombres y mujeres jóvenes como una alternativa viable a la criminalidad.
- Fortalecer la respuesta Estatal ante la violencia contra las mujeres mediante normas y protocolos de acción y de atención, para el sector de seguridad en particular y tomando en cuenta el impacto que pueden tener factores como raza, etnicidad u orientación sexual sobre las interacción de las mujeres con las instituciones de seguridad.
- Fortalecer la capacidad de grupos de la sociedad civil, en particular organizaciones de mujeres, para llevar a cabo un monitoreo integral de la situación de seguridad de las mujeres y de su relación con el sector de seguridad, en base a los compromisos adquiridos a nivel internacional, interamericano y nacional en materia de los derechos humanos de las mujeres.
- Alentar a los y las jóvenes a participar activamente en procesos políticos y de toma de decisiones, exigiendo el acceso a la información y la transparencia en estos procesos, particularmente relativos a la seguridad.
- Diseñar e implementar campañas de información, sensibilización y capacitación sobre los diferentes elementos de la criminalidad y como evitarlos.