



Seminario Internacional

# Mujeres Seguras en las Ciudades Futuras

**Hacia una vida sin violencia de género:  
visiones y propuestas**

**Memorias**



Seminario Internacional

# Mujeres Seguras en las Ciudades Futuras

---

**Hacia una vida sin violencia de género:  
visiones y propuestas**

---

**Memorias**

**Seminario Internacional. Mujeres Seguras en las Ciudades  
Futuras. Hacia una vida sin violencia de género:  
visiones y propuestas. 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 y Yolanda García Amezola**

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

INTRODUCCIÓN	5
<i>Laura Carrera Lugo</i>	
CIUDADES SEGURAS Y VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES: MEJORES PRÁCTICAS, INTEGRIDAD Y NUEVOS DESAFÍOS	11
<i>Claudia Laub</i>	
VIOLENCIA DE GÉNERO, SEGURIDAD CIUDADANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS: REVISIÓN DE LOS DEBERES ESTATALES DE PREVENCIÓN Y GARANTÍAS DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES Y LAS NIÑAS	27
<i>Giulia Tamayo León</i>	
EXPERIENCIAS EXITOSAS DE GESTIÓN MUNICIPAL DE LA SEGURIDAD CIUDADANA	45
<i>Hugo Acero Velásquez</i>	
ACTUALIDAD DEL DEBATE EN FRANCIA EN VIOLENCIA DE GÉNERO	75
<i>Marie-Dominique de Suremain</i>	
VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LOS ÁMBITOS PÚBLICOS Y PRIVADOS	89
<i>Smaïn Laacher</i>	

<b>LA ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA FAMILIAR DESDE EL ÁMBITO MUNICIPAL</b>	99
<i>Martha Graciela Ramos Carrasco</i>	
<b>GÉNERO Y ACCESO A LA JUSTICIA: AVANCE PARA LA EQUIDAD E INCLUSIÓN</b>	109
<i>Josefina Ramos Mendoza</i>	
<b>VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN: LA CONSTRUCCIÓN DE RECURSOS</b>	145
<i>Maite Rodígonu Nocetti</i>	
<b>LOS MEDIOS NOTICIOSOS: LA MISIÓN <i>WATCHDOG</i> FRENTE A LA VIOLENCIA DE GÉNERO</b>	163
<i>Marco Lara Klahr</i>	
<b>VIOLENCIA DE GÉNERO EN LA PRENSA ESCRITA: LA DESPOLITIZACIÓN DE UN PROBLEMA ESTRUCTURAL</b>	185
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
<b>ACERCA DE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES</b>	203

# INTRODUCCIÓN

**Laura Carrera Lugo**

Comisionada Nacional

Prestar atención a la violencia social sin otorgar la misma importancia a la de género, ha sido un desacierto histórico de enormes consecuencias para el mundo.

En las sociedades contemporáneas, los procesos de segregación, fragmentación y polarización social generan nuevos riesgos y vulnerabilidades para las mujeres, y redimensionan otros ya existentes.

Millones de mujeres, por el simple hecho de serlo, viven acosadas, intimidadas, perseguidas, violentadas. Son traficadas, vendidas y explotadas con fines sexuales; se les discrimina por estar embarazadas y se les fuerza a aceptar controles externos sobre sus cuerpos; se les agrede por no ajustarse a las “normas” de género; se les obliga a asumir múltiples responsabilidades domésticas, en detrimento de su formación escolar. ¿Cuántas niñas son obligadas a callar el abuso del maestro, del tío o del padrastro? ¿Cuántas jovencitas son entregadas a hombres que no quieren? ¿Cuántas,

por su condición étnica y de pobreza, viven profundos procesos de exclusión y marginalidad?

Ninguna de estas violencias es menor que otra: todas constituyen violaciones a sus derechos humanos.

Esta vulneración tiene implicaciones de todo tipo, tanto para quienes viven el hecho violento en carne propia como para las comunidades donde residen. La violencia social y la de género forman parte del mismo fenómeno; su conjugación con entornos adversos, con pobreza, con delincuencia organizada, potencia los factores de riesgo que fragilizan los derechos de hombres y mujeres, lo que profundiza aún más los escenarios de conflicto.

Es precisamente en esos espacios sociales donde se debe actuar con un enfoque que privilegie la dimensión social preventiva en las políticas públicas, poniendo énfasis en la seguridad de las personas, para impulsar intervenciones específicas y bien focalizadas que desalienten la exclusión y la desigualdad, que refuercen el respeto a los derechos humanos y contribuyan a la solución pacífica de problemas interpersonales y sociales.

La seguridad es un derecho de todas las mujeres y las niñas; hacerlo efectivo es una obligación ineludible del Estado. En la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) hemos venido trabajando en el impulso de intervenciones sociales basadas en paradigmas diferentes de los que históricamente se han utilizado en el diseño de las políticas públicas para atender la violencia social y de género. Este libro es producto de esa visión.

Junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), la Comisión a mi cargo realizó el *Seminario Internacional Mujeres Seguras en las Ciudades Futuras. Hacia una vida sin violencia de género: visiones y propuestas*, durante los días 25 y 26 de noviembre de 2009 en la ciudad de México. El propósito fue socializar experiencias y líneas de acción política que reivindican los derechos, obligaciones y responsabilidades de las comunidades, las instituciones y los gobiernos mediante estrategias dirigidas a la coproducción de una seguridad ciudadana integral.

El diálogo con especialistas de Europa, Centro y Sudamérica nos ofreció la invaluable oportunidad de conocer buenas prácticas en prevención y atención de la violencia de género bajo un nuevo paradigma de seguridad ciudadana; también, compartir reflexiones en torno al acceso equitativo a la justicia y el papel que juegan los medios de comunicación en la reproducción de la violencia contra las mujeres.

La participación de representantes de las agencias de cooperación internacional, de instituciones públicas, de la academia, de la sociedad civil, de los sistemas de justicia y de los medios de comunicación que impulsan entornos más seguros e incluyentes para las mujeres en diversas regiones, confirmó la importancia de integrar la visión de género y de seguridad ciudadana en todas las etapas de las políticas públicas de prevención y erradicación de la violencia.

Claudia Laub, desde su experiencia en el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), nos recuerda que la seguridad no es un tema de exclusiva competencia policial; como bien común, la seguridad debe ser



coproducida. Las ciudades constituyen el sitio más propicio para lograrlo; es allí donde la participación ciudadana puede provocar significativas transformaciones sociales, entre ellas, la promoción de seguridad para las mujeres.

Por su parte, Giulia Tamayo subraya la persistencia de vacíos elementales en la escasa atención focalizada que prestan los Estados a las necesidades de las mujeres, y analiza los factores que obstaculizan su avance. La vida de las mujeres y las niñas, afirma, está marcada por la ausencia de experiencias de paz y la presencia de múltiples manifestaciones de violencia.

La importancia de la autoridad más cercana a la gente, la municipal, es crucial para la adecuada toma de decisiones en materia de seguridad ciudadana, precisa Hugo Acero al compartir las líneas estratégicas que han llevado a Guayaquil, Bogotá y Medellín a ser ciudades referentes de buenas prácticas en materia de capacitación y participación ciudadana en el diseño de una política integral de seguridad.

Las mujeres no son “vulnerables”, son “vulneradas”, puntualiza Marie-Dominique de Suremain, para quien la lucha contra la invisibilidad de las violencias; la capacitación de las profesionales y los profesionales de la atención, principalmente en los servicios policiales y de salud; la falsa simetría entre hombres y mujeres en cuanto a victimización y susceptibilidad a la violencia, y las caminatas exploratorias, son temas que merecen un particular análisis.

Smaïn Laacher nos lleva a Europa y África, donde realizó un estudio financiado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados sobre la violencia perpetrada contra mujeres migrantes, develando la prevalencia de patrones discriminatorios basados en estereotipos de género que terminan por

desalentar en las mujeres la búsqueda de protección y justicia. Para muchas de ellas, expresa, “la única ley que vale es la ley del silencio”.

En el área local de la atención a la violencia familiar, Martha Graciela Ramos presenta los aportes de las Unidades de Atención a la Violencia Familiar en el municipio de Chihuahua, que en el transcurso de sus primeros dos años se han fortalecido, con el incremento de sus funciones originales; uno de sus principales programas, “Acompañantes solidarias”, constituye un interesante servicio de mentoría de procesos para el acceso a la justicia y a la atención integral.

La magistrada Josefina Ramos expone los retos que Centroamérica, y en particular Panamá, enfrentan para superar la persistencia de patrones de impunidad sistemática en el procesamiento judicial de los casos de violencia contra las mujeres. Su examen evidencia los obstáculos que experimentan las mujeres para acceder a la justicia, la falta de vías expeditas y efectivas a los recursos, la ausencia de garantías, de protección judicial y de supervisión de los mecanismos de protección preventiva.


Desde otra mirada, Maite Rodigou ofrece una reflexión sobre el papel de los medios de comunicación masiva en la reproducción de la violencia contra las mujeres y se detiene en la contribución de los medios para perpetuar las representaciones sociales que la invisibilizan, “naturalizándola” en actitudes, comportamientos y estereotipos de género, relativizando el daño y sus consecuencias y asignando a las mismas mujeres culpas y responsabilidad por las conductas agresivas de las que son objeto.

En la misma línea, Marco Lara examina el modo en que los medios noticiosos minimizan la violencia de género, al reducirla

a hechos fortuitos registrados en las páginas de la “nota roja”. Transformar esta atmósfera mediática precisa cambiar los modelos mentales que sustentan los desequilibrios de género en la sociedad, mediante estrategias que impacten en la cultura, en las periodistas y los periodistas y, desde luego, en las audiencias mismas.

A conclusiones similares arriba Jenny Pontón, quien aborda las implicaciones del tratamiento descontextualizado y sensacionalista de la violencia de género en la prensa escrita de Ecuador. Para revertir la situación, insta a que los medios de comunicación masiva reconozcan la dimensión política de esta violencia, a partir de herramientas que permitan prevenir y combatir el problema para crear una conciencia ciudadana frente a esta realidad.

Con este enlazamiento de abordajes conceptuales y disciplina- rios, la CONAVIM continúa su labor de ser una institución articuladora de diferentes aportaciones que contribuyan a prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. Desde luego, el reto es trasladar estas reflexiones a políticas públicas que, desde una visión integral, actúen en beneficio de las mujeres de México y de América Latina.



**CIUDADES SEGURAS Y VIOLENCIA HACIA  
LAS MUJERES: MEJORES PRÁCTICAS,  
INTEGRIDAD Y NUEVOS DESAFÍOS**

---

*Claudia Laub*



Cada presentación es un nuevo desafío para revisar la experiencia, la bibliografía y el conocimiento acumulado con relación a la seguridad ciudadana, así como el ejercicio de la autocrítica, considerando que la ausencia de autocrítica es la que nos hace ser pesimistas sobre el futuro.

He debatido mucho las políticas públicas desde distintos posicionamientos —como actora en distintos momentos—, tanto desde lo académico como desde la práctica. En la práctica política, como funcionaria en los varios niveles de gobierno y actualmente desde la organización de la sociedad civil.

En el ámbito internacional, asistimos a más de una década de debilitamiento de la noción de lo público que impactó fuertemente en la organización social e indujo a cierta tendencia a separar los diferentes componentes y disciplinas de la seguridad pública. Cuando los distintos componentes de la seguridad se estudian por separado, desarticulados y desprovistos de una perspectiva que los integre, se dificulta tanto la comprensión como la politicidad. Resulta estratégico contar con escenarios de aprendizaje que se interpeleen desde problemas concretos de la realidad.

A pesar de todo, seguimos considerando la reivindicación de lo público como una de las mayores conquistas de la democracia.

En los años noventa, surgieron nuevos modelos teóricos de abordaje en el tema de la seguridad en la ciudad. Algunos intendentes más agiornados toman este modelo como propuesta en sus campañas electorales. Se trata de un tema convocante, en especial después de que ocurre un hecho de violencia, con refle-

jo mediático. Pero la no implementación de lo propuesto favorece el crecimiento de los problemas y aumenta la demanda de represión. Las promesas incumplidas son situaciones graves que también generan inseguridad.

Comenzamos a preocuparnos por la especificidad de la seguridad ciudadana en momentos en que, desde las políticas sociales, se venía hablando de la necesidad de transversalidad en las áreas de gobierno. Pensamos que “ese es el lugar de la seguridad ciudadana”, porque desde nuestra perspectiva la articulación era un elemento esencial para abordar el tema.

Pensamos en red y desarrollamos una propuesta de seguridad ciudadana compartida, desde la articulación de políticas sociales que permitan la inclusión social y así separarnos de la política penal, ya que “seguridad”, por un lado, tenía la impronta de la seguridad del Estado y, por otro, estaba sólo asociada a “criminalidad”. Esta asociación es permanentemente amplificadas por los medios de comunicación, que incorporan el lenguaje penal como forma naturalizada de expresión.

La asociación El Ágora nació en 1996 como instancia de debate en el ámbito de lo público no estatal, para cooperar con los municipios, pero partiendo de las personas en los espacios públicos, en la calle, donde la gente se siente insegura.

El término “inseguridad”, así como su connotación, nos resultaba peligrosa. Inseguridad quería decir otra cosa, como abandono por parte del Estado, desprotección. Entonces apuntamos hacia un proceso comunicacional de debate público, para esclarecernos qué es crimen, qué es considerado delito, quién lo define como tal, para ir deconstruyendo el concepto de seguridad.

Las inseguridades y seguridades están localizadas en el territorio. Lugares que son seguros hoy, mañana dejan de serlo. Realizamos diálogos públicos, para particularizar los problemas de cada barrio con distintos actores. Cada uno tenía mucho qué decir. Al poco tiempo de revisar nuestros prejuicios, se percibían mejor los temores y el análisis de la situación nos permitía revisar que la solución a los problemas no estaba en el ámbito de lo penal, ni en la policía, ni en la cárcel, ni en la justicia, sino que estaba en el ámbito de políticas públicas.

El debate permite la problematización y la comprensión de lo estéril que es impactar en una política local y solicitar la modificación de la edad de penalización de los jóvenes o leyes más duras. Sabemos que una modificación del Código Penal, de carácter nacional, si produce algún cambio será en el largo plazo y la gente quiere cambios locales y concretos.

Los debates en el ámbito público permiten modificar las percepciones y así influenciar las políticas públicas con propuestas concretas que impactarán directamente sobre la seguridad. De lo contrario, sin argumentos sólo surgen frases hechas como “que los maten a todos”, “que se pudran en la cárcel”, y el esquema de seguridad queda en el ámbito penal de la policía, la justicia y la cárcel, y en los ámbitos nacionales y provinciales. Prima el sentido común y no el buen sentido.

En el trabajo con grupos de vecinos en varios barrios de la ciudad, aprendimos que las víctimas también tienen cosas que decir. Nuestro sistema de seguridad no atiende a las víctimas —y nos referimos solamente a las víctimas de delitos inscritos en el Código Penal— sino a personas que están victimizadas por situaciones de violencia que no necesariamente están en los códigos penales.



Otro aprendizaje fue el reconocimiento de que a nivel municipal no se había trabajado suficientemente en lo referido al transporte y seguridad vial. Hicimos análisis de los accidentes de tránsito y pudimos demostrar con estadísticas que tenemos mucho más riesgo de matar o morir en los accidentes de tránsito que en otras situaciones.

Colaboramos con reformas policiales con una propuesta de incluir el diálogo con la sociedad civil. También colaboramos en proyectos con empresas de recolección de residuos y empresarios del transporte público para incluir el componente de seguridad en los servicios urbanos.

Al considerar a la seguridad como un bien común, asumimos que ésta debe ser coproducida por distintos actores públicos y privados; esta coproducción implica organización y reglas de funcionamiento transparentes. La ciudad es el territorio propicio para desarrollar esta coproducción. Como bien público, la seguridad se ubica al lado de otros bienes, como la salud, vivienda, educación, cultura, sin jerarquización, pero articulada, en una interacción necesaria para que cada uno encuentre su lugar en beneficio de todos los habitantes de la ciudad. Este enfoque obliga a redefinir el contenido local, individual y personal de la seguridad. La política criminal y el sistema penal pierden exclusividad en este debate, el cual se ha vinculado estrechamente con los derechos humanos.

La interiorización de diferentes experiencias que son necesariamente reducidas, que pueden o no coincidir con situaciones reales, que dependen de factores personales y sociales, va modelando una concepción de la vida urbana en la que lo público se convierte en lo oscuro, lo no vigilado, en un sinónimo de peligro, de un espacio hostil que conviene evitar. La contrapartida de esta asociación es la exaltación de lo privado como lugar de seguridad, concepto incorrec-

to si tenemos en cuenta que un gran porcentaje de violencia urbana se construye en ámbitos privados o cuasi privados.

¿Qué necesitamos las mujeres para sentirnos seguras? Poner la temática bajo la lupa del enfoque de género fue un ejercicio que me impulsó a re-visitar los temas y propuestas en los que venía trabajando con ojos nuevos, que me permitieron descubrir aciertos, pero también vacíos, olvidos y condicionamientos a la hora de pensar ideas y soluciones para construir y habitar ciudades seguras para todos y para todas.

Entendemos que debemos incidir en el enfoque de las políticas de seguridad orientadas a superar la violencia contra las mujeres, no sólo en el espacio privado sino también en los ámbitos públicos. Una ciudad como un lugar seguro, con servicios públicos adecuados y específicos, que se hace cargo de la violencia, con sistemas de iluminación que garanticen la circulación sin miedo, con baldíos debidamente cercados, con medios de transporte público eficientes, con centros de atención municipal acordes con las demandas y necesidades de todos.

Para poder implementar propuestas, es imprescindible distinguir entre las necesidades prácticas, que son las demandas que surgen de la vida cotidiana de las personas, y los intereses estratégicos, que ponen en claro que en tanto no se modifiquen ciertas estructuras de poder y privilegio, las intervenciones sociales son limitadas en el mejoramiento de las condiciones de vida de todos los habitantes de la ciudad.

Las políticas locales deben incluir medidas que atiendan las necesidades prácticas, así como una visión estratégica de la problemática. Si a esta diferenciación le sumamos la idea de la seguridad como un proceso de construcción colectiva, estamos en condiciones de plantear algunas consideraciones y aprendizajes que serían útiles a la

hora de abordar cuestiones vinculadas a políticas públicas de seguridad ciudadana:

- La concepción de la planificación como un ejercicio interactivo de actores y fuerzas sociales que disputan en determinados espacios.
- La percepción del poder como una categoría circular en la vida cotidiana, en las organizaciones y los grupos.
- El alerta frente a los riesgos de etnocentrismo, de la diferencia entre hacer planes para los otros y planificar con otros.
- La recuperación de los debates sobre el futuro no como objeto de predicción sino como espacio de construcción y proveedor de sentido para la práctica cotidiana.
- El reconocimiento de la historicidad de los procesos sociales.
- El diseño de acciones que mejoren la producción y la gestión asociada entre el Estado, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil para lograr acuerdos que permitan el fortalecimiento de los espacios públicos como escenario cotidiano.
- Entre las necesidades prácticas y los intereses estratégicos, se pone de manifiesto la necesidad de la búsqueda de acuerdos políticos sustentables entre autoridades locales y los ciudadanos con herramientas que permitan el seguimiento de las propuestas. Estos consensos garantizan la gobernanza, entendida como una herramienta analítica para entender los procesos más íntimos de toma de decisión, esto es, la razón por la que los actores actúan como actúan, estos actores estratégicos que en última instancia tienen un peso y gravitación a la hora de frenar o facilitar un proceso de cambio.
- Frente a la fragmentación, una respuesta posible es la conformación de redes y coaliciones. La asociación a distancias óptimas (ni tan cerca como para fusionarse ni tan lejos como para no influir) de instituciones prestadoras de servicios, empresas privadas, formadores de opinión, con ámbitos de gobierno y

organizaciones de la sociedad civil, tiene un rol dinamizador y de importancia estratégica para permitir:

- • Construir viabilidad, ya que la asociación entre dos o más instituciones puede generar fenómenos de suma, potenciación o sinergias que incrementan el espacio de lo posible, para alcanzar objetivos no imaginables para cada uno de los miembros que ingresan en la coalición.
- • Reducir la incertidumbre, al reconocer que se trabaja en ambientes cada vez más caracterizados por la imprevisibilidad. Debe reconocerse que no todas las variables son producto del azar, una parte de la incertidumbre la generan otras organizaciones relevantes que comparten ese mismo ambiente. Los procesos de asociación sirven, en consecuencia, para reducir incertidumbres al establecer acuerdos y monitorear variables a través de los contratos formales e informales.

Ante la necesidad de cambiar el mundo, como precondition para una realización específica que nos condena a la impotencia y al inmovilismo, se plantea ir en la dirección deseada, mediante la identificación de objetivos posibles.

Tomamos, entonces, algunas de las preguntas que se hace Luiz Eduardo Soares:

¿Podemos mejorar la policía? ¿Hacerla más eficiente, más honesta y confiable, menos violenta y más capaz de valorar a sus profesionales?

¿Podemos adoptar políticas públicas más inteligentes y eficientes en la prevención de la violencia, aun con pocos recursos?

¿Podemos combatir con eficacia el *lavado* de dinero?

¿Podemos vivir en un país:

- donde se camina por las calles con menos miedo y violencia contra las mujeres?
- donde las escuelas funcionen y mantengan a los chicos y a los adolescentes interesados el día entero en actividades de enseñanza, arte, cultura, deporte y ocio
- donde el acceso a la justicia fuese menos desigual?
- donde se eviten las conexiones entre delito, la policía y la política?

Todos estos objetivos listados son importantes y están ligados entre sí, pero si intentamos alcanzarlos todos juntos al mismo tiempo, con una sola fórmula y grandes pretensiones, no llegaremos a ningún lugar (2006).

Y una nueva pregunta que proponemos es: ¿qué necesitamos las mujeres migrantes para sentirnos más seguras?

Para concluir, quisiéramos hacer algunas reflexiones de nuestra experiencia sobre el Programa de Mejores Prácticas y Liderazgo Local (BLP), del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT). El Ágora es nodo en el Cono Sur (Uruguay, Chile, Paraguay y Argentina), para la detección de buenas prácticas; es integrante del Programa BLP y del Foro Iberoamericano de Mejores Prácticas [[www.mejorespracticas.org](http://www.mejorespracticas.org)].

La sociedad civil ha sido protagonista de un significativo capital de prácticas que, fundamentalmente durante los años noventa en Argentina, permitieron atenuar los efectos de las sucesivas crisis de gobernabilidad y de las políticas estatales de ajuste estructural. Este contexto se convirtió en motor y condicionante de la organización y acción de muchos actores que desarrollaron mecanismos para la atención directa

de un sinnúmero de problemáticas sociales y se movilizaron activamente para tener una voz respecto a los mismos y frente a las instituciones con responsabilidades en torno a ellos. Se puede decir que el proceso de construcción de la democracia en la Argentina confluyó con el de la construcción de una sociedad más activa.

No obstante este protagonismo condicionado por las circunstancias, el comienzo de siglo nos pone frente a la necesidad de pensar el rol y los retos de la sociedad civil y su relación con el Estado luego de más de una década de experiencias de las que es posible aprender. Los noventa sostuvieron la impronta y el estigma de una sociedad civil sustitutiva de un Estado ausente e impulsada a desarrollar esfuerzos espontáneos para atender la emergencia de fenómenos sociales nuevos, pero esa “historia” ha permitido en muchos casos a distintas organizaciones no sólo “atender” sino también “tener una comprensión y posición propia” respecto de dichos fenómenos. Por este capital acumulado es posible pensar su capacidad de incidencia en las políticas públicas, la participación ciudadana y la “política” de la sociedad civil.

Ahora bien, cuando nos referimos a prácticas de participación ciudadana las concepciones subyacentes que orientan dichas prácticas son sumamente diversas, así como también su potencial. Esta realidad se inserta en una sociedad con profundos síntomas de fragmentación y asimetrías de poder, en donde no todos los sectores e intereses tienen la misma capacidad de ser escuchados. En este sentido, el proceso de búsqueda de consenso en torno al significado y sentido de la participación, y del aprendizaje desde las prácticas, puede contribuir al enriquecimiento de la sociedad civil y el poder del ciudadano en este ámbito. En El Ágora, desde hace tiempo se trabaja en esta orientación entendiendo el potencial que tiene, aprendiendo desde las propias prácticas.

¿Cuáles son los supuestos conceptuales en juego cuando pensamos en prácticas de participación ciudadana y sus posibilidades de ser recreadas o transferidas? Entendemos por “participación ciudadana” la acción organizada de abordaje consciente, reflexivo y sistemático de temáticas / problemas públicos, con el fin de generar poder social y de influencia en el tratamiento social y político de los mismos. El fin principal no es la acción directa sobre ellos (implementar soluciones) sino elaborar prácticas y modos de entender y actuar sobre el problema en determinados contextos sociopolíticos. Esto con el fin de nutrir e incidir en la forma en que determinada sociedad percibe, entiende y actúa sobre las cuestiones de índole pública. Implica el “reconocimiento” de cuestiones de interés y valor público y la necesidad de la reflexión e involucramiento social en torno a ellas. Se trata de una acción movilizadora y militante desde la reflexión, la organización y la acción. Es una búsqueda de construcción de poder social, y en este sentido también una búsqueda por la incidencia en el poder político.

La participación ciudadana es un medio para la transformación social. La participación ciudadana se convierte en un objetivo en sí mismo en los actuales contextos. Es decir, la participación se entiende como necesaria para poder transformar la realidad, pero no necesariamente contamos con ella en nuestras sociedades, de allí que aparece necesario promoverla.

En cuanto a la transferencia y transferibilidad, las prácticas o buenas prácticas siempre son relativas al contexto sociopolítico en que se insertan. Este contexto las condiciona y motiva a la vez. El contexto, como condicionante, permite ver qué factores estructurales se tienen en cuenta en la definición de los objetivos de transformación y cuál es la fuerza transformadora (organizativa,

argumentativa, creativa) que ha sido necesario poner en marcha en relación con los mismos. Las prácticas exitosas necesariamente son aquellas que han tenido en cuenta esos contextos y han logrado un significativo poder transformador, al institucionalizar (clara, visible y sustentablemente) nuevos modos de hacer y pensar en torno a determinadas cuestiones. Podemos decir que el “éxito” de una práctica está necesariamente autorreferido a sus objetivos de transformación o, mejor dicho, es relativo a ellos.

La posibilidad de transferir prácticas implica que los contextos condicionantes de las mismas sean hechos conscientes, sólo de esta manera es posible “visualizar” en qué condiciones es posible implementarlas, adaptarlas o recrearlas.

La transferencia, como política de una organización, está presente en la medida que medie la voluntad de aumentar el poder social en torno a una cuestión problematizada, esto es, cuando se ha logrado institucionalizar un modo de pensar y abordar cuestiones, y se entiende que es posible y “necesaria” su reproducción en contextos que comparten los mismos condicionantes.

Algunos de los elementos necesarios para la implementación de la transferencia son:

- El reconocimiento de condicionantes / objetivos de transformación.
- El reconocimiento de las estrategias de transformación implementadas y su grado de eficacia.
- La voluntad de incrementar el poder social con un objetivo claro.
- Y finalmente algunos desafíos, alcances y limitaciones en relación con la participación ciudadana: el reconocimiento de la importancia del desarrollo de estrategias que nos permitan utilizar los códigos del sistema vigente. “Hay que conocer los



bueyes con los que aramos”, así como que, como asociaciones de la sociedad civil, a veces somos muy puristas y muchas veces descuidamos las estrategias. Es necesario combinar lo ideológico con lo práctico.

Algunos ítems a tener en cuenta serían los siguientes:

- Ante la resistencia, plantearse no como competencia o amenaza sino como diferentes buscando algún interés común.
- Generar la capacidad de negociación como pieza fundamental del desarrollo de estrategias.
- Aprovechar quienes caminamos por los barrios y contamos con la fuerza del territorio.
- Buscar antecedentes, incluso internacionales, que nos avalen.
- Considerar que los intendentes son el elemento más vulnerable del aparato político y es por donde podemos empezar y por donde podemos entrar.
- Buscar los intersticios que a veces están en pequeños lugares dentro de las instituciones.
- Entender que las prácticas pueden ser disparadoras, convocantes, provocadoras y habilitantes de la sociedad.
- Saber que en el Estado están los medios para dotar de mayor alcance a nuestras prácticas. El Estado es un medio necesario, pero también obstáculo. Esos recursos son nuestros y hay que aprovecharlos. En el Estado están las decisiones que permiten las transformaciones, pero muchas veces no le es posible tomar decisiones revolucionarias.
- Tener claridad de que la dádiva, el clientelismo y la corrupción destruyen todo. El Estado es cortoplacista y de mirada estrecha. La sociedad civil puede velar por el largo plazo, puede ser más plástica y flexible y puede alimentar la acción del Estado aportando visiones multidimensionales que el Estado no tiene. Una forma de luchar contra la dádiva y el clientelismo es mostrar y demostrar que hay alternativas posibles.


- Saber que toda práctica genera cambios y a veces consecuencias no deseadas. Es necesario preverlas y acompañarlas, pero en el balance los espacios de participación siempre son positivos, porque permiten también hacer visibles esos problemas.

El Programa de BPL tiene un banco de datos que funciona desde 1996, al cual aportamos gran cantidad de experiencias de la región. Lo cierto es que encontramos pocas experiencias específicas sobre seguridad ciudadana, pero identificamos experiencias innovadoras y de gran impacto de políticas públicas que ponemos a vuestra disposición.

## REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- Soares, Luiz Eduardo (2006). *Segurança tem saída*. Río de Janeiro: Sextante.





**VIOLENCIA DE GÉNERO, SEGURIDAD  
CIUDADANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS:  
REVISIÓN DE LOS DEBERES ESTATALES  
DE PREVENCIÓN Y GARANTÍAS DE LOS  
DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES  
Y LAS NIÑAS**

---

*Giulia Tamayo León*



Hace algunos años, luego de la Conferencia de Beijing de 1995, escribí un pequeño texto en torno a la pregunta: ¿pueden los Estados cambiar la vida de las mujeres? Esta pregunta pretendía ser una provocación para suscitar reflexión en relación con la expectativa de moldear la institucionalidad de los Estados.

Las circunstancias ya advertían de procesos globales complejos que entrañaban serios impactos de género y nuevos desafíos para los derechos humanos de las mujeres, lo que debía motivar más activismo feminista que desmovilización, más debate político que despolitización, para acercar nuestras agendas a las estructuras oficiales.

Han pasado casi 15 años desde entonces. Desde luego, tengo muy pocas evidencias de que los Estados hayan logrado enrumbarse y desarrollar capacidades para cambiar sustancialmente la vida de las mujeres en lo que concierne a un horizonte de igualdad y justicia de género. A estas alturas tenemos más bien serios motivos de preocupación ante los patrones emergentes y las respuestas de los Estados, expresados en políticas públicas o cuando se ven instados por acciones de exigibilidad frente a graves vulneraciones de los derechos humanos que revisten crímenes violentos de alto alcance.

A medida que el ejercicio de la fuerza vuelve a adquirir un creciente protagonismo en la construcción de nuestras realidades y entornos inmediatos, la autoridad estatal se ha tornado inverosímil en su versión de garante de nuestros derechos. La constatación de sus agentes más bien como autores, cómplices o colaboradores necesarios de abusos contra nuestros derechos humanos, ha motivado un activismo de los movimientos de mujeres y de derechos

humanos que hoy recorre la región para denunciar la violencia de género en sus formas más extremas y obtener en instancias internacionales la justicia que les es negada por sus Estados.

El uso del marco y mecanismos internacionales de derechos humanos y del litigio estratégico interno como internacional, ha abierto una línea de acción a través de la cual enrumbar a los Estados al cumplimiento de sus deberes de prevención y garantía de los derechos humanos. También, en la promoción del desarrollo, de manera creciente la cooperación internacional ha ido incorporando el enfoque basado en los derechos humanos, con el objetivo de promover su realización y mejorar las capacidades de los titulares de deberes para cumplir con sus obligaciones y para que los “titulares de derechos” los reclamen.

Hoy ya no se trata de una mera prevención teórica sobre el lenguaje que, bajo una pretendida neutralidad ideológica, se introdujo, sino de sólidas observaciones sobre los discursos de sustitución que acompañaron a los procesos de reingeniería global y los arreglos (desarreglos) en el plano de la institucionalidad de los Estados.

He señalado en otras exposiciones que habíamos llegado demasiado tarde para que los Estados cumplieran con su rol de prevención y garantía de los derechos humanos de las mujeres, y a la vez demasiado pronto para que el mercado nos hiciera parte de la prosperidad prometida.

La reducción de la acción de los Estados y la presión de intereses externos e internos sobre aquellos para la creación, incluso, de espacios de “no derecho” para las personas, alteraron la relación Estado-ciudadanía. El espacio-mundo configurado sobre transacciones y operaciones económicas reclamaba una despolitización ciudadana que

encubría ideologías orientadas a fijar una cultura política definida por la simple maximización del interés individual, donde las contradicciones sociales quedaran explicadas como meras disfunciones personales.

La responsabilidad de los Estados hacia sus ciudadanos y ciudadanas quedó tocada, lo que se expresó en reformas constitucionales en diversos países de la región, deviniendo más abstracta que nunca y menos exigible la igualdad en dignidad y derechos de todas las personas.

Aunque las estrategias de incidencia postBeijing concedían que se trataba de hacer llegar un saber experto a aquellos Estados que no sabían manejar las cuestiones de género para cumplir con sus deberes de prevención y garantía de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, pronto se fue aclarando que se trataba de Estados que no querían o no podían hacerlo, al quedar rehenes de los nuevos arreglos globales y de los poderes fácticos desencadenados.

Con este texto quiero reactualizar la pregunta de entonces: ¿pueden estos Estados cambiar la vida de las mujeres? Quiero hacerlo poniendo la atención sobre los cambios y permanencias en las políticas públicas ante los patrones tradicionales y emergentes de violencia de género. Me propongo, más en concreto, observar su encaje con lo que gruesamente los Estados entienden por seguridad, sometiendo a examen las condiciones y capacidades de los Estados para cumplir los deberes estatales de prevenir y garantizar los derechos humanos de las mujeres y las niñas. Mi hipótesis de trabajo es que la reingeniería global levantó las esclusas que podían poner freno a la desigualdad y violencia, se dirigió a minar el régimen de derecho construido internacionalmente para promover y proteger los derechos humanos, y ha socavado al respecto el rol de los Estados como agentes de medios y resultados, es decir, como garantes inmediatos de los derechos y libertades reconocidos internacionalmente.



Ciertamente hay un tiempo por recuperar desde el feminismo, de cara a examinar las causas y consecuencias de los patrones emergentes e identificar posibles rumbos de acción estratégica, integrando a los Estados en la ecuación sobre justicia de género como una variable compleja de signo contradictorio en donde un poder ciudadano inclusivo, diverso y activo puede hacer la diferencia sobre los resultados.

Con ocasión de mis labores de investigación sobre patrones emergentes en materia de seguridad con consecuencias específicas o desproporcionadas para las mujeres y las niñas, cayó en mis manos un libro sobre género y teoría del derecho de Robin West, con un prólogo de Isabel Cristina Jaramillo, publicado en 2000. En el prólogo, Jaramillo expresa: “Ser feminista, pues, es mucho más difícil que hace algún tiempo. Ahora no sólo hay que convencer a los otros, hay que convencer a muchos de los que hasta hace poco apoyaban el feminismo” (2000: 37). Jaramillo apuntaba a esa nueva necesidad de justificación del feminismo a la luz de los cambios en las sociedades contemporáneas, conviniendo en la solidez del argumento de las defensoras del feminismo: “si desaparece el feminismo como tal, ya no quedará nadie que se encargue de correr el velo de la desigualdad entre los géneros” (2000: 38).

Mi texto trata de los motivos por los cuales urge un feminismo que repolitice el malestar de las mujeres. Los debates en materia de seguridad son, a mi entender, una de las entradas clave para actualizar la vigencia del feminismo y situar nuestra relación con los Estados. O bien las políticas públicas arbitran medios para dar seguridad a nuestros derechos y libertades fundamentales, o son expresión vacía o, peor aún, valedora de poderes fácticos que esterilizan y vulneran nuestros derechos humanos.

Quizá ya puede captarse un primer elemento con el que propongo abordar los debates sobre seguridad, violencia de género y

políticas públicas. Plantear la seguridad de nuestros derechos, es decir, no emplear el término seguridad en un *vacuum conceptual*, apunta a la recuperación del marco de racionalización universal y a la vez dinámico sobre los atributos esenciales para la dignidad humana. El término “seguridad”, si no se corresponde con el reconocimiento, ejercicio, goce y disfrute de los derechos humanos, puede que no pase de un mero nicho de propaganda con frecuencia contraria a los derechos humanos, como la experiencia reciente ha demostrado.

Los derechos humanos tratan de los medios necesarios, idóneos y habilitantes para la convivencia y la dignidad humana, tratan de los límites al poder y el uso de la fuerza. Suponen la construcción de capacidades en las comunidades políticas y en los Estados, con consecuencias en la resolución de los conflictos y contradicciones sociales bajo una observancia de buena fe respecto de las reglas del Estado de derecho. Imponen una mirada crítica a los atajos y estrategias de “suma cero”, el “yo gano, tú pierdes”, a la vez que moldean las bases de una cultura política de la igualdad para reparar lo que la propia discriminación oculta o justifica.

El movimiento global por los derechos humanos de las mujeres, al hacer sensibles las cuestiones de género, ha proporcionado nuevas claves y herramientas en esa lucha inacabada por la dignidad humana. Así, no sólo ha contribuido a una agenda específica con la que ciertos intereses han pretendido anclar y limitar sus alcances sino que ha abierto una visión crítica comprehensiva sobre realidades construidas socialmente en torno a desigualdades y jerarquías de diversa base.

La lucha por los derechos humanos de las mujeres no trata de un mero añadido a un marco conceptual, normativo e institucional, ni basta ser medida a través de indicadores específicos de avance.

Su potencia reside en apuntar a las raíces, no únicamente a las ramas. Ello implica interrogar aquellos procesos y factores con influencia estructural sobre nuestras realidades, poner en diálogo las experiencias de las mujeres y someter a crítica las categorías, los relatos y las políticas que impiden o desvían las posibilidades de realización de nuestros derechos.

En la línea de retomar la indagación por las experiencias de las mujeres, quiero desarrollar una aproximación a los patrones emergentes de violencia de género, observando ciertas categorías con las que se han organizado tradicionalmente las respuestas de los Estados en materia de seguridad. Al respecto, cabe anotar el rodaje del concepto de seguridad en las últimas décadas. De la “seguridad de los Estados” a la “seguridad global” y de un vago concepto de “orden público” al de “seguridad ciudadana”, media un relato securitario sobre las *grandes* o *verdaderas* amenazas.

En su versión clásica, el marco del derecho internacional de los derechos humanos se orientó a poner límites al abuso del poder en la relación Estado-ciudadanos, por tanto, sobre las relaciones en la esfera pública. Por su parte, el derecho internacional humanitario nació en atención a moderar la lesividad de las guerras, definiendo conductas o actos prohibidos y límites a las partes beligerantes respecto de su acción sobre la población civil y otras categorías de sujetos objeto de protección internacional. La violencia contra las mujeres y las niñas, sea en tiempos de paz sea en tiempos de conflicto, cuanto más se asemejaran a experiencias femeninas cotidianas, parecían perder entidad para el marco de protección internacional, al ser considerados asuntos del ámbito privado.

Desafiada conceptual e incluso normativamente, la exclusión de la protección internacional respecto de la violencia considerada

del ámbito privado, la desprotección ha persistido en forma de prácticas sin que, por cierto, los Estados hayan dictado legislación y dispuesto medios adecuados para una respuesta eficaz. Más que habilitar a las mujeres para el goce y ejercicio de sus derechos humanos, se han desencadenado procesos impulsados por intereses influyentes y alianzas patriarcales que han encontrado eco en los Estados para poner límites a nuestros derechos y a la exigibilidad de éstos.

Por su parte, la noción de *continuum* de la discriminación y violencia de género empleada por las organizaciones y activistas de los derechos humanos de las mujeres en países en conflicto o postconflicto, ha puesto de manifiesto el encadenamiento de patrones abusivos y el legado ininterrumpido de violencia a las siguientes generaciones. Las mujeres y las niñas no conocen de experiencias de paz. Marcadas como objetivos militares en tiempos de conflicto armado, mantienen la condición de destinatarias de violencia, incluso acabados éstos, sin que la seguridad de sus derechos adquiera un lugar significativo para los Estados.

Para examinar los patrones emergentes de violencia de género “situados” en las ciudades, quisiera abordar los procesos de traslado y aplicación de categorías que hasta hace poco hacían parte exclusivamente del lenguaje de la guerra. Me refiero en particular a realidades como las que ofrecen numerosas ciudades de América Latina, en las que, en sus formas más extremas, se ha recurrido a una abierta militarización de la respuesta del Estado y en donde se han desarrollado poderes fácticos, incluidas las estructuras organizadas criminales con enormes medios y recursos derivados de su capacidad de acumulación económica y corrupción del poder político. Disputas territoriales, empleo extendido de armas ligeras e incluso equipos sofisticados, reclutamiento de jóvenes y menores para llevar adelante sus operaciones, ejercicio efectivo de control

sobre la población local, exacerbación de estereotipos de género, ritos de iniciación y de adhesión demostrativos de una masculinidad moldeada para un ejercicio ilimitado de la fuerza, disposición de líneas de mando y articulaciones en red con alcances que sobrepasan lo local o la dimensión nacional para llevar adelante sus fines, sustancialmente de naturaleza económica aunque puedan aliarse a objetivos políticos en el marco de un mercado mercenario. Ciudad Juárez, Río de Janeiro, Medellín, Bogotá, San Salvador y Ciudad de Guatemala son sólo algunas de las ciudades de América Latina en donde la amenaza de las formas más extremas de violencia se cierne sobre sus habitantes, orientándose bajo patrones que distan de ser neutrales al género. Cabe advertir al respecto otros enlaces en la direccionalidad de la violencia que dan lugar a que especialmente ciertos sectores de mujeres y niñas se encuentren sobreexposados a tales abusos, constituyéndose en objetivos marcados por el hecho de su pertenencia al sexo femenino, pero cuya vulnerabilidad se ve incrementada en la intersección del género con otras posiciones y categorías sociales. Ciudades alojadas bajo Estados en extremo ineficientes en sus deberes de prevenir la violencia de género y garantizar los derechos humanos de las mujeres.

¿Cómo fue posible llegar a tales escenarios? ¿De qué manera se movieron las cuestiones de género y cómo hoy se reflejan sobre los derechos humanos de las mujeres y las niñas?

Abordar estas interrogantes con la profundidad que requiere excedería el limitado espacio para este ensayo. No obstante, lo que sí es susceptible de exponer son las políticas públicas con las que han respondido los Estados a tales escenarios de muertes violentas y crímenes de odio. Al tratar tales respuestas, emergerán los aspectos claves que permitan rastrear algunos factores que han estructurado las formas de violencia de género que hoy se

aúnan a las tradicionales para someter a un punto crítico el derecho de las mujeres a tener derechos.

## **VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN DE GÉNERO EN ALZA, DEBERES ESTATALES A LA BAJA**

Desde hace más de un siglo, pero con mayor definición y concreción hace 60 años, la comunidad internacional construyó un régimen de derecho con base en la responsabilidad internacional de los Estados. Tres deberes son tenidos como básicos: respetar y hacer respetar los derechos humanos, protegerlos y hacerlos realidad. Las obligaciones son expresadas en términos de no hacer o no interferir y de hacer o intervenir. Entre las obligaciones de no hacer se incluye no realizar actuaciones prohibidas, entre ellas, acciones discriminatorias que también pueden ser expresadas como inacción o desprotección ante amenazas o abusos que se ciernen sobre grupos determinados. La obligación de ejercer la debida diligencia se vincula de manera especial a la actividad que los Estados deben desplegar ante la amenaza o concreción de abusos contra los derechos humanos, cualesquiera sean los agentes perpetradores o los ámbitos en los que se produzcan, sea en tiempos de paz como de conflicto. Los deberes estatales han de ser cumplidos a través de medidas legislativas y de otra índole, que en conjunto describen las políticas públicas con las que un Estado se propone prevenir los riesgos y abusos, y garantizar los derechos humanos.

Las políticas públicas a examinar no se restringen a aquellas que los Estados rotulan como políticas específicas o que dan lugar a medidas y acciones programáticas especializadas. Así, diversos riesgos o abusos contra los derechos humanos de las mujeres y las niñas pueden ser propiciados por políticas públicas de carácter

general. Precisamente suelen ser las políticas públicas generales las que sobredeterminan los marcos y límites estructurales que pueden explicar la pobre potencia de las políticas específicas para prevenir, corregir y remediar la violencia y la discriminación por género, incluidos los impactos adversos de las políticas generales.

Advertido ello, hay un terreno por incorporar en el debate y activismo feminista. En el periodo inmediato posterior a la Conferencia de Beijing, la tendencia fue fragmentar la lucha por los derechos humanos de las mujeres, como una dimensión acotada a la demanda por legislación y medidas específicas. Circunscritas las iniciativas a tales agendas de corto alcance, otros procesos delimitaron la potencialidad de las medidas impulsadas.

Veamos, sin embargo, las respuestas de los Estados en acción cuando las organizaciones de mujeres y de derechos humanos, ya no sólo buscan incidir sobre la institucionalidad de los Estados para que dispongan programas y adopten medidas puntuales, sino que exigen que cumplan sus deberes ante patrones de violencia de género en sus formas más extremas.

El caso mexicano nos brinda pistas elocuentes. En su momento, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos describió extensamente las múltiples dimensiones en que se ha expresado el incumplimiento de los deberes estatales de prevenir la violencia de género y garantizar los derechos humanos de las mujeres y las niñas, a propósito del caso Campo Algodonero. La reciente sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronuncia en definitiva sobre la responsabilidad del Estado mexicano. ¿Cómo puede justificar un Estado no haber investigado hechos ocurridos en 2001, no haber perseguido tales crímenes ni hecho comparecer ante la justicia a sus autores? Desde luego, ningún Estado puede escudarse

en sus propias deficiencias, sean legislativas o de otra índole, para justificar tan grave vulneración del derecho de las víctimas a contar con recursos efectivos para obtener verdad, justicia y reparaciones oportunas, lo más completas posibles. El caso Campo Algodonero es un caso faro que testa la respuesta del Estado mexicano ante un patrón de violencia de género que no ha cesado de extenderse.

La impunidad que rodea a tales crímenes lanza un mensaje de que dichos actos no tendrán consecuencias para sus autores. Más que cualquier otro indicador, la impunidad de que gozan los responsables de tales crímenes permite medir el punto en el que nos encontramos en lo que concierne a los derechos humanos de las mujeres y las niñas.

Aunque se puede convenir en el seguimiento de indicadores de proceso en materia de derechos humanos para evaluar el cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones internacionales, hay dimensiones que exigen indicadores de resultado. No sólo se trata de medir la evolución de la incidencia de la violencia de género sino de la respuesta expresada en justicia efectiva para las víctimas: ésta ha continuado siendo mínima, en nuestra región y a nivel mundial, para el conjunto de patrones de violencia de género, y dicha regla no se ha visto quebrada ni ante los crímenes de violencia extrema, sean sus autores agentes estatales o particulares, sea en tiempos de paz como de conflicto.

Tal estado de cosas compete a todos los poderes públicos: el Ejecutivo, el Judicial y el Legislativo. Con independencia de la forma de organización político administrativa que disponga un Estado, éste responde unitariamente por el cumplimiento de sus deberes de prevención y garantía de los derechos humanos.



El recurso a mecanismos internacionales y el pronunciamiento de éstos cuando todos los medios internos se han agotado, suelen ser indicativos de situaciones críticas de derechos humanos que los Estados sostienen y no tienen voluntad política de enmendar. Lo que viene sucediendo es que los Estados han continuado sordos a los reclamos de sus ciudadanos y ciudadanas, oponiendo como razón de Estado otros intereses.

El litigio estratégico en algunos casos ha dado lugar a que, a nivel interno, se hayan producido algunas buenas noticias en el sentido de corregir las políticas públicas en lo que concierne a la protección de los derechos humanos de las mujeres y las niñas. Así, en Colombia, la Corte Constitucional ha proferido sentencias y autos que en aplicación directa de los instrumentos internacionales han ordenado la protección de los derechos humanos de las mujeres y las niñas.<sup>1</sup> No obstante, la jurisdicción constitucional en otros países ha devenido un resorte más en la dirección contraria.<sup>2</sup>

Las instancias internacionales de manera creciente se vienen pronunciando sobre patrones emergentes de violencia de género y sobre las políticas públicas que subyacen a tales abusos, incluida la desprotección e inacción estatal. Estos pronunciamientos han abordado crímenes tales como la violencia sexual en sus diversas manifestaciones en tiempos de paz como de conflicto, la escalada de desapariciones y muertes violentas de mujeres y niñas, la trata con fines de explotación sexual y laboral u otros, las esterilizaciones forzadas, las formas que adquiere la tortura contra las mujeres por parte de agentes estatales o por otros autores con su anuencia o tolerancia, los conocidos como

<sup>1</sup> Véase, a modo de ejemplo, la Sentencia T-025 de 2004 sobre población desplazada y Auto 092 de 2008, referida al acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual.

<sup>2</sup> Véase la reciente sentencia del Tribunal Constitucional peruano en relación con la provisión de la anticoncepción de emergencia por parte del Estado.

“crímenes de honor”, las llamadas “limpiezas sociales”, la represión institucional del derecho de las mujeres a decidir sobre sus capacidades reproductivas o sobre sus estilos de vida a través de la criminalización o el ejercicio del poder punitivo de los Estados o permitiendo el accionar de poderes fácticos.

Tales mecanismos e instancias internacionales, incluidas las de orden jurisdiccional o cuasi jurisdiccional han integrado las causas y consecuencias de tales patrones abusivos, y puesto en línea la violencia de género con las violaciones al conjunto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas: desde aquellos comprendidos en el bloque de los civiles y políticos en los que se incluye el derecho a la participación o el derecho a la justicia, hasta los económicos, sociales y culturales. Hoy también se abren desafíos sobre las responsabilidades de los agentes económicos y su contribución directa o indirecta en tales violaciones de derechos humanos.

En gran medida, tales mecanismos e instancias internacionales han contado con la información proporcionada por organizaciones de mujeres y de derechos humanos que monitorean y producen información cuantitativa y cualitativa sobre el itinerario de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, incluidos casos que reflejan e ilustran la respuesta de los Estados de manera concreta.

## **LA DEMANDA POR CIUDADES SEGURAS**

Existen ciertas demandas capaces de sintetizar y conducir la indivisibilidad de los derechos humanos y sintonizar a la vez con el reclamo ante experiencias de adversidad percibidas subjetivamente como situaciones límite expresadas como amenazas a la vida digna de ser vivida. La demanda por ciudades seguras se inscribe en

dicha dirección. Moldear espacios seguros en el ámbito escolar, laboral, sanitario, en las calles, en el ámbito doméstico, traza la línea para el goce, disfrute y realización de derechos tales como la educación, la salud, el empleo y la generación de medios de vida. Aplica a la expectativa de que nuestros cuerpos no obren como motivos de distinciones arbitrarias que conlleven la imposición de experiencias contrarias a nuestra dignidad, o que sirvan de marcadores identitarios o extensiones de propiedad masculina que desencadenen agresiones contra las mujeres y las niñas.

La demanda por ciudades seguras no trata, por consiguiente, de una lucha fragmentada que se reduce a medidas puntuales contra la violencia de género. En rigor, tampoco se trata de una lucha localizada, pese al *topos* al que alude. La demanda por ciudades seguras no puede dejar de lado los procesos en “los otros lugares” que impactan sobre las ciudades ni cómo éstas impactan sobre aquéllos. Desde esta perspectiva, por ejemplo, también trata de la afirmación de los derechos de las mujeres que defienden sus territorios como lugares significativos para el derecho a existir, como pueblos donde realizar sus derechos económicos, sociales y culturales al igual que sus derechos civiles y políticos. Es, por tanto, una demanda que debe aspirar a irradiarse a todas las redes que se articulan en la lucha por una vida digna.

Una dimensión crítica de la demanda por ciudades seguras se juega en el derecho de las mujeres a la participación y en la construcción de una institucionalidad confiable regida por los deberes de prevención y garantía de los derechos humanos de las mujeres y las niñas. Al respecto cabe advertir que una cultura política clientelar no hace más que valerse y reforzar estereotipos de género en beneficio de aquellos que disponen de mayor poder social para imponer y sostener lealtades. En suma, propicia la desigualdad, adocena la

dimensión política de las personas y hace de la arbitrariedad el signo de la inseguridad.

De otro lado, las ciudades son productoras de mensajes y relatos sobre las amenazas y los riesgos, correas de transmisión de alarma social y de legitimación de los medios en respuesta. El proyecto de una ciudadanía pasiva de intereses homogéneos toma a las ciudades, por sus dimensiones demográficas, como centros de poder modélicos, reducida la noción de democracia a su figuración cuantitativa donde los ejercicios ciudadanos son limitados a actos periódicos de disposición de su poder en favor de élites con gran capacidad de inversión económica para orientar los resultados. Votos bajo la promesa de cadena de favores, que no derechos y libertades fundamentales a ser garantizados por igual, han devaluado la calidad de nuestras democracias. Así, las democracias representativas basadas en distribuciones numéricas despojan de entidad política a lo diverso, y confinan a los márgenes los derechos de numerosos sectores, asignándoles la condición de minorías. Bajo este estado de cosas, todas somos minoría para nuestros Estados. Las políticas públicas no harán más que reflejar las desigualdades de poder como un círculo vicioso.

En estos contextos, cabe volver a la pregunta ¿pueden estos Estados cambiar la vida de las mujeres?

La demanda por ciudades seguras para las mujeres y las niñas es una oportunidad para repolitizar el malestar de las mujeres. Esta vez con una mayor amplitud en la visión de los factores que obstaculizan el avance de nuestros derechos humanos, integrando estrategias para hacerlos exigibles, disputando los relatos sobre la seguridad que circulan en las estructuras oficiales y en los medios de comunicación, aliándonos en proyectos de convivencia a escalas

locales, nacionales y globales que tomen en cuenta que no hay “suma cero” que pueda dotarnos de seguridad, sometiendo a crítica los medios con los que nuestras autoridades se proponen protegernos, produciendo información sobre las experiencias de violencia y discriminación contra las mujeres y las niñas, reclamando rendición de cuentas por los desempeños y resultados de la gestión pública, haciendo comprensible a nuestras sociedades que las inequidades de género, además de producir experiencias adversas y devastadoras para las mujeres y las niñas, engendran ciudades y comunidades tan inhumanas como inviables.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Jaramillo, Isabel Cristina (2000). “La crítica feminista al derecho”. En West, Robin, *Género y teoría del derecho*. Santa Fe de Bogotá: UNIANDES / Instituto Pensar / Siglo del Hombre.
- West, Robin (1988). “Jurisprudence and gender”. En *University of Chicago Law Review*. Vol. 55, núm. 1.



**EXPERIENCIAS EXITOSAS  
DE GESTIÓN MUNICIPAL DE LA  
SEGURIDAD CIUDADANA**

---

*Hugo Acero Velásquez*



Los alcaldes y prefectos son aquellos funcionarios que en cualquier Estado están más cerca de la vida cotidiana de los ciudadanos, mientras que las autoridades nacionales son las encargadas de fijar las líneas de acción general a desarrollarse en todo el territorio. En el caso de la gestión de la seguridad, las autoridades locales, en representación del Estado, son a las que en un primer momento les toca dar respuesta a las problemáticas de violencia y delincuencia que ocurren en sus municipios y prefecturas.

Pese a la trascendencia de estos planteamientos y a su pertinencia en cuanto al manejo de las problemáticas de seguridad ciudadana, sólo algunas administraciones municipales en América Latina han liderado procesos en la materia con buenos resultados. De igual forma, son pocos los Estados en los que la normatividad permite que las autoridades municipales sean las responsables del tema de seguridad ciudadana.

Aunque existe una buena cantidad de experiencias exitosas en la región en el manejo de ciertos aspectos de seguridad ciudadana, que en algunas ocasiones han sido excelentemente documentadas, son muy pocos los procesos integrales<sup>1</sup> en la materia que se han producido desde el ámbito local.

---

<sup>1</sup> Políticas que integran de manera adecuada programas y proyectos preventivos y coercitivos, que van desde la prevención hasta el control policial y de justicia de las manifestaciones violentas y delincuenciales. Las políticas integrales incluyen acciones para mejorar la convivencia ciudadana, la cual es entendida como el vivir con el otro, reconociendo reglas mínimas que deben respetar y cumplir todas las personas para propender por una sana interacción. Los pilares de la convivencia en una sociedad son la equidad, la empatía, el compartir, la cooperación, el respeto, la comunicación, la autorregulación y la capacidad de participación.



Los procesos desarrollados en la ciudad de Bogotá, Colombia, en el transcurso de 12 años consecutivos, durante cuatro administraciones, así como los avances de las ciudades de Guayaquil y Medellín en los últimos seis años, se constituyen en buenos ejemplos de lo que significa que la seguridad ciudadana sea asumida de manera integral por las autoridades municipales.

En los siguientes apartados, se presentan de manera breve y sucinta las características más importantes de estos procesos y las enseñanzas que han dejado. Esto no sólo con el fin de demostrar la pertinencia del supuesto inicial sino además, en un intento por documentar estos procesos, con el fin de que se conviertan en experiencias replicables.

## **ECUADOR: GUAYAQUIL, EL ESFUERZO DE UN ALCALDE PARA RECUPERAR LA SEGURIDAD CIUDADANA**

Al igual que la mayoría de los países de América Latina, en Ecuador existe una centralización del manejo de la seguridad ciudadana y todavía los modelos de seguridad pública están marcados por las doctrinas imperantes de la seguridad nacional.<sup>2</sup> Bajo este modelo, todavía hoy no se consideran la participación de los gobiernos locales y la de la comunidad como estamentos importantes para enfrentar los problemas de seguridad ciudadana, problemas que, cada vez más, tienen manifestaciones y consecuencias locales.

---

<sup>2</sup> La *seguridad nacional* mira ante todo a la protección de la integridad del Estado —tanto política como geográfica— contra amenazas del exterior, pero a veces también de graves hechos internos que amenazan seriamente su integridad. Esta noción es claramente insuficiente para capturar el enfoque sobre la justicia y libertad de la ciudadanía civil.

A pesar de que la Constitución Nacional de la República del Ecuador establece un régimen seccional autónomo, consagrado como importante figura de descentralización en cabeza de los municipios y concejos provinciales,<sup>3</sup> órganos a los que se les atribuye autonomía funcional, económica y administrativa, además de facultad legislativa que se manifiesta por Ordenanzas, esta autonomía territorial no se extiende a los temas de seguridad, los cuales están liderados por el ejecutivo nacional, como lo establece el artículo 171, que determina dentro de las obligaciones del presidente las siguientes, en relación con la seguridad:

1. Velar por el mantenimiento de la soberanía nacional y por la defensa de la integridad e independencia del Estado.
2. Ejercer la máxima autoridad de la fuerza pública, designar a los integrantes del alto mando militar y policial, otorgar los ascensos jerárquicos a los oficiales generales y aprobar los reglamentos orgánicos de la fuerza pública, de acuerdo con la ley.
3. Asumir la dirección política de la guerra.
4. Mantener el orden interno y la seguridad pública.
5. Indultar, rebajar o conmutar las penas, de conformidad con la ley.

En el ámbito de los alcaldes, la Ley de Régimen Municipal les establece funciones típicas de una autoridad de policía en materia de convivencia,<sup>4</sup> sin que estos tengan responsabilidades directas en

---

<sup>3</sup> Los concejos provinciales son los órganos legislativos municipales y representan a las distintas provincias en que está dividido el municipio.

<sup>4</sup> "Art. 167.- En materia de justicia y policía, a la administración municipal le compete: a) Cumplir y hacer cumplir las leyes, ordenanzas y reglamentos municipales; b) Cuidar de que se cumplan y hacer cumplir las disposiciones sobre higiene, salubridad, obras públicas y uso de vías y lugares públicos; c) Autorizar la realización de juegos y espectáculos públicos permitidos por la Ley, impedir los que están prohibidos y reprimir en los casos de infracción; d) Mantener y garantizar la exactitud de pesas y medidas; e) Reglamentar, previa aprobación del Concejo, el funcionamiento de ventas ambulantes, procurando reducir al mínimo tal sistema de comercio y supervigilar que las disposiciones sobre el particular tengan cumplida ejecución; f) Controlar

el manejo de la seguridad ciudadana. La misma Ley Orgánica, en el artículo 154, establece que las municipalidades pueden relacionarse con la Policía Nacional<sup>5</sup> para:

- Formular políticas locales de protección, seguridad y convivencia ciudadana.
- Definir formas de coordinación.
- Contribuir, de acuerdo con las posibilidades, al financiamiento de la seguridad.
- Participar en los procesos de evaluación de la seguridad ciudadana.
- Elaborar y ejecutar planes de protección de la población en riesgo.

Por otro lado, el artículo 63 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal le entrega atribuciones a los concejos cantonales de “contribuir a la formulación de políticas de protección, seguridad y convivencia ciudadana y a la definición de normas de coordinación de la municipalidad con la Policía Nacional y otros organismos responsables”.<sup>6</sup>

---

la propaganda que se haga por avisos comerciales, carteles y demás medios y perseguir la que se hiciere contraviniendo las ordenanzas mediante el empleo de altavoces; g) Aplicar las sanciones previstas en esta Ley, las que serán impuestas por los comisarios, siguiendo el procedimiento previsto en el Código de Procedimiento Penal, para el juzgamiento de las contravenciones; h) Poner a los infractores a órdenes de los Comisarios; i) Investigar y esclarecer las infracciones en materias municipales perpetradas en el cantón; y, j) Colaborar con la Policía Nacional y obtener la cooperación de ésta para que las respectivas tareas se cumplan eficazmente. k) Requerir la cooperación de la Policía Nacional, siempre que lo crea necesario para el cumplimiento de sus funciones” (Ley de Régimen Municipal).

<sup>5</sup> En Ecuador, al igual que en Colombia, existe sólo una Policía Nacional, sin embargo, existe la posibilidad de que los municipios creen policías locales desarmadas, orientadas a garantizar la convivencia.

<sup>6</sup> En el artículo 226 de la Constitución se establece que la descentralización debe ser obligatoria cuando la entidad seccional la solicite y tenga capacidad para asumirla y en el artículo 19, inciso 2, de la Ley Orgánica de Régimen Municipal se dispone que “El Concejo determinará la capacidad operativa para asumir nuevas competencias”.

Frente a esta situación poco clara de responsabilidades, la Administración de la ciudad de Guayaquil, en cabeza del Alcalde Jaime Nebot (con tres periodos de gobierno desde 1994), comprendió que la seguridad ciudadana era una de las mayores preocupaciones que tenía la ciudadanía, incluyó el tema de la seguridad ciudadana entre sus principales ejes del Plan de Desarrollo y dejó atrás el modelo único de orden, control y ley por un modelo integral.

Para comprender la manera como la Administración de la ciudad de Guayaquil se metió en los temas de seguridad ciudadana sin tener las facultades constitucionales y legales, es necesario tener en cuenta dos coyunturas. La primera tiene que ver con la situación de inseguridad y violencia con la que comenzaron el siglo XXI las ciudades de Ecuador, y la segunda se relaciona con la demanda ciudadana hacia los alcaldes de mayor seguridad, sin que los ciudadanos supieran que no tenían responsabilidad constitucional, ni legal en este campo.

A pesar de esta situación, con base en los artículos 228 y 230 de la Constitución Nacional,<sup>7</sup> se promulgó una serie de ordenanzas que le permitieron al gobierno municipal de Guayaquil intervenir en los temas de seguridad, de las cuales cabe resaltar las siguientes:

- La decisión del alcalde para invertir en el fortalecimiento de la Policía Nacional del Ecuador que presta servicio en la ciudad de Guayaquil y desarrollar una serie de programas

---

<sup>7</sup> “Art. 228.- [...] Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras [...] Art. 230.- Sin perjuicio de lo prescrito en esta Constitución, la ley determinará la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y concejos municipales, y cuidará la aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana”.

- orientados a prevenir los hechos de violencia y delincuencia.
- La creación de la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil (CSCG),<sup>8</sup> institución a la que se le asignaron recursos para diseñar, ejecutar y evaluar planes y proyectos orientados a mejorar la seguridad ciudadana.
  - La ordenanza de creación y profesionalización de las policías metropolitanas, a partir de que Guayaquil cuenta con un cuerpo propio de policía desarmada que apoya las funciones que tiene el alcalde en materia de convivencia.
  - Las ordenanzas orientadas a regular ciertas actividades que desmejoran la seguridad y la convivencia ciudadana.<sup>9</sup>

---

8 La CSCG es el ente que se encarga de coordinar y colaborar con la Policía Nacional de Ecuador acantonada en la ciudad de Guayaquil en lo relacionado con la materia de protección y seguridad ciudadana, así como coordinar con otras entidades en materia de seguridad ciudadana la formulación de políticas locales y evaluar en su fase de ejecución dichas políticas y planes de seguridad. La CSCG está integrada por: la Municipalidad de Guayaquil, la Policía Nacional del Ecuador, la Gobernación de la Provincia del Guayas, la Fuerza de Tarea Conjunta del Guayas, la Comisión de Tránsito del Guayas, el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil, el Ministerio Fiscal Distrital del Guayas, la Corte Superior de Justicia de Guayaquil, la Cruz Roja del Guayas, la Junta Cívica de Guayaquil, la Arquidiócesis de Guayaquil, la Cámara de Comercio de Guayaquil, la Cámara de la Pequeña Industria del Guayas, la Asociación de Canales de Televisión, la Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión, la Corporación de Puestos de Auxilio Inmediato y el Concejo Cantonal de Guayaquil.

9 Además de la transformación de esta ciudad en materia de seguridad ciudadana y convivencia, hay que destacar la transformación arquitectónica de Guayaquil, con la recuperación del espacio público para los ciudadanos y turistas.

*Figura 1. Fotos de la transformación arquitectónica de Guayaquil*



Guayaquil, ubicado sobre el Río Guayas, transformó la ribera del río, que era un botadero de basuras, en el gran Malecón 2000 para ampliar la oferta de espacio público para los ciudadanos. A lo largo de la ribera de los brazos del río, los ciudadanos lo estaban invadiendo para construir vivienda irregular. Este fenómeno se logró detener con la construcción de nuevos malecones, lo que generó seguridad, bienestar y más espacio público.

Guayaquil creó y puso en funcionamiento el Consejo de Seguridad, con el objetivo de coordinar el trabajo de las distintas instituciones estatales que tienen responsabilidad en los temas de seguridad y justicia, como son: la Policía Nacional, el Ministerio Público (Fiscalía), la Comisiones de Tránsito, las Fuerzas Armadas, la Corporación para la Seguridad Ciudadana y la sociedad civil organizada, a través la Cámara de Comercio de Guayaquil. Este Consejo

se reúne de manera periódica, por lo menos una vez al mes, hace seguimiento de los temas de seguridad y convivencia, y propone políticas y acciones para mejorar la situación en estas materias.<sup>10</sup>

Además, se creó un sistema de información de violencia y delincuencia, que compila, sistematiza, hace análisis y entrega reportes de violencia e inseguridad. Este sistema es una herramienta importante para la gestión y toma de decisiones en los temas correspondientes.<sup>11</sup>

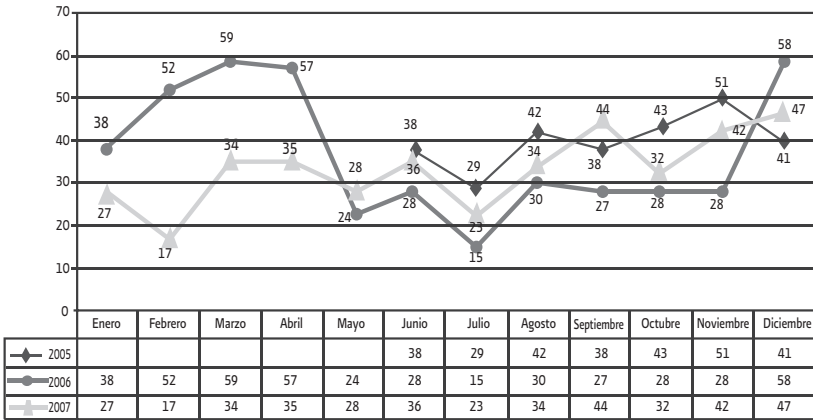
Estos esfuerzos por institucionalizar los temas de convivencia y de seguridad ciudadana en los últimos años han dado resultados importantes en materia de reducción de la mayoría de los delitos, en especial en la reducción de la violencia homicida, que pasó de una tasa de 22 homicidios por cada 100,000 habitantes en 2005 a 18 en 2007 (véase la gráfica 1).

---

<sup>10</sup> Mientras la CSCG es una institución con estructura administrativa que define la política de seguridad y cuenta con los recursos necesarios para ejecutarla y realizar los seguimientos pertinentes, el Consejo de Seguridad es la instancia de coordinación interinstitucional que se reúne todos los meses para realizar seguimiento a la situación de violencia y delincuencia y para formular acciones.

<sup>11</sup> En Guayaquil funciona el Sistema de Información de Violencia y Delincuencia, del cual hace parte la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL), que da el soporte técnico y analítico.

Gráfica 1. Comportamiento del homicidio en Guayaquil, Ecuador (junio de 2005-diciembre de 2007)



Fuente: Policía Nacional.

Esta experiencia en el Ecuador ha marcado la pauta para que se comience a discutir la posibilidad de que los alcaldes asuman responsabilidades en materias de seguridad ciudadana, como lo demuestra la presentación del primer proyecto de ley sobre seguridad ciudadana, que se discutió a mediados de 2003 en el Congreso. A pesar de que el proyecto no pasó, marcó un antecedente importante en este tema en el Ecuador, donde hoy, al igual que en la mayoría de los países de América, los ciudadanos lo califican como uno de los problemas más importantes a solucionar y demandan respuestas a las administraciones municipales, ciudadanos comunes y corrientes que no saben si los alcaldes tienen responsabilidades constitucionales y legales en estas materias, y lo que les importa es que a quien eligieron les dé respuesta a su demanda de seguridad.



## COLOMBIA: LOS ALCALDES Y GOBERNADORES, LÍDERES DE LA SEGURIDAD

En Colombia, el manejo histórico de los problemas de violencia y delincuencia ha sido tradicionalmente policial y militar. Los distintos gobiernos delegaron esta función en cabeza de las fuerzas armadas, sin que existiesen políticas integrales de seguridad del Estado y de seguridad ciudadana lideradas por el Ejecutivo. Durante muchos años, primó una visión particular que privilegió el uso legítimo de las armas, la resolución violenta de los conflictos y las respuestas coercitivas frente a estos problemas y en algunos casos frente a los conflictos sociales, dejando de lado las acciones preventivas e integrales.

En medio de esta situación, creció la violencia y la delincuencia. Por ejemplo, según la *Revista Criminalidad* de la Policía Nacional de 2003, los homicidios comunes pasaron de 8,565 en 1980 a 28,837 en 2002, es decir, se registró un incremento del 236% en apenas 22 años; el hurto de automotores pasó de 3,017 a 30,277 (+933%); el secuestro extorsivo pasó de 72 a 2,986 (+4,047%); la extorsión, de 404 pasó a 2,512 casos (+521%), y el atraco callejero pasó de 5,493 en 1988 a 33,431 en 2002 (+508%), esto es, en sólo cinco años.

Adicional al incremento de la delincuencia y la violencia, el problema carcelario no ha sido preocupación de casi ningún gobierno. Las cárceles presentan infraestructuras viejas, inadecuadas y en estado de hacinamiento, lo que no les permite cumplir con su razón de ser; por el contrario, se han constituido en sitios que reproducen con mayor intensidad la criminalidad. A pesar de los esfuerzos que se vienen haciendo desde 1998 por construir nueva infraestructura, estas situaciones y la violación permanente de los derechos humanos persisten.

Esta falta histórica de manejo de Estado de la seguridad, y de manera particular de la seguridad ciudadana, se ha visto reflejada en la poca claridad respecto al concepto y manejo del orden público, el cual es equiparado comúnmente a los problemas del conflicto armado y no al concepto de orden de lo público, el que puede ser alterado no sólo por acción de los grupos armados al margen de la ley sino por acciones del narcotráfico, la delincuencia organizada o común, e inclusive por hechos de corrupción.

No hay que olvidar que fue la Constitución de 1991 la que le dio la amplitud a este concepto y además determinó de manera clara que el presidente, los gobernadores y los alcaldes son los responsables del “manejo del orden público” en sus respectivas jurisdicciones, lo que incluye desde luego la seguridad de los ciudadanos frente a cualquier hecho que pueda afectar su vida, integridad, bienes y honra, tal y como lo establecen los artículos 189, 296, 303, 315 y 330<sup>12</sup> y las leyes que existen para tal fin.

---

<sup>12</sup> La Constitución Nacional establece: “Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa [...] 3. Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República. 4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado. 5. Dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente. 6. Proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera; y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso [...] Artículo 296. Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes [...] Artículo 303. En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del Departamento; *el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público* [...] Artículo 315. Son atribuciones del alcalde: [...] 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional

En el marco de la Constitución, sólo hasta 1991 el país contó por primera vez con un documento de política de Estado en materia de seguridad, titulado “Estrategia Nacional contra la Violencia”, del Presidente César Gaviria, el cual aunque privilegiaba la seguridad del Estado, avanzó en la identificación y formulación de acciones para enfrentar otros hechos que afectan la seguridad y la convivencia, como la violación de los derechos humanos y la atención de grupos vulnerables, en especial a los jóvenes. En 1993, se avanzó en temas de seguridad ciudadana con el documento “Seguridad para la Gente”, que no tuvo la trascendencia e importancia que el anterior. Sin embargo, estas políticas que pretendían mejorar la seguridad del Estado y de los ciudadanos, terminaron siendo dos documentos más, mientras la violencia y la delincuencia crecían durante la década de los noventa, sobre todo en las grandes ciudades.

A pesar de estos antecedentes de políticas de Estado y del reconocimiento del papel y de la responsabilidad Constitucional que tienen el presidente, los gobernadores y los alcaldes en este tema, han sido pocos los mandatarios nacionales y locales que han asumido de manera directa la dirección de la seguridad y el orden público del país, los departamentos y los municipios. Hasta 2004 se observó con preocupación cómo, de forma paralela a la creciente diversificación e incremento de las manifestaciones de violencia e inseguridad en Colombia, la mayoría de las autoridades locales declinaba su responsabilidad esencial en estas materias, dejándolas exclusivamente en manos de los organismos de seguridad y de justicia.

---

cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante [...] Artículo 330. De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones: [...] 7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional” (las cursivas son añadidas).

En muchos de los casos, los gobernadores y alcaldes no sabían cómo responder por estas materias. Los consejos de seguridad<sup>13</sup> sólo se reunían después de sucedidos los hechos (tomas de pueblos por grupos armados al margen de la ley, masacres, acciones terroristas, amenazas), lo que los constituía en instancias reactivas y a destiempo, antes que preventivas y planificadoras de la seguridad. Las reuniones esporádicas de seguridad que se llevaban a cabo en algunos departamentos y municipios se reducían, en muchas ocasiones, a los informes de los comandantes, en donde dependiendo de la situación de inseguridad y orden público se toman decisiones al respecto.

Por otra parte, y correlacionado con la anterior situación, se difundió entre algunos integrantes de la fuerza pública una tendencia hacia la solidaridad corporativa, que se inclinaba hacia el acatamiento preferencial de las orientaciones surgidas del interior de los mandos de las instituciones armadas, para relegar así de manera inconveniente los mandatos de las autoridades administrativas locales, situación que entrababa el desarrollo de las normas constitucionales y legales que disponen que los alcaldes y gobernadores son las primeras autoridades de policía y responsables del manejo del orden público en sus jurisdicciones. Este desconocimiento de la autoridad local no sólo contravino los mandatos de la Constitución Nacional

---

<sup>13</sup> Instancias de coordinación interinstitucional reglamentadas por el Decreto presidencial 2615 de 1991, que deben ser convocadas por los alcaldes y gobernadores todos los meses y deben asistir de manera obligatoria e indelegable las autoridades nacionales de seguridad y justicia que hacen presencia en la jurisdicción del departamento o del municipio, según sea el caso. Debe asistir y trabajar de manera coordinada el comandante de la Policía, el comandante de las fuerzas militares, el director seccional del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), el Fiscal delegado y las demás autoridades que se consideren importantes para solucionar los problemas de seguridad ciudadana.

sino que desconoció las facultades otorgadas a los alcaldes por la Ley 4<sup>14</sup> de 1991 y la Ley 62 de 1993.<sup>15</sup>

En medio de estos problemas, durante los noventa del siglo XX, las ciudades de Medellín (1991), Cali (1992) y Bogotá (1995)

<sup>14</sup> La Ley 4 de 1991 establece, en el artículo 9, que “Las órdenes y [los] decretos del Alcalde en materia de policía, serán de aplicación preferente e inmediata frente a las disposiciones y medidas que adopten los inspectores y demás autoridades de policía de su jurisdicción”, mientras que en el artículo 12 señala: “El alcalde, como jefe de Policía en el Municipio, puede revocar las decisiones tomadas por los Comandantes de Estación o Subestación, o quien haga sus veces en relación con las contravenciones y demás decisiones de su competencia, cuando éstas sean violatorias de la legalidad o cuando la conveniencia pública lo exija para la conservación y mantenimiento del orden público. En casos de perturbación grave del orden público el alcalde amparándose en la ley 136 de 1994 puede a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos. b) Decretar el toque de queda. c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes. d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la Ley. e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9o. del decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicione”.

<sup>15</sup> Esta Ley, en el artículo 16, estableció las siguientes atribuciones y obligaciones de los gobernadores y alcaldes en relación con los comandantes de policía: “1. Proponer medidas y reglamentos de policía, de conformidad con la Constitución y la Ley, a las asambleas departamentales o a los concejos municipales, según el caso, y garantizar su cumplimiento. 2. Impartir órdenes a la Policía Nacional atinentes al servicio, por conducto del respectivo comandante. 3. Disponer con el respectivo Comandante de la Policía, el servicio de vigilancia urbana y rural. 4. Promover en coordinación con el Comandante de Policía programas y actividades encaminadas a fortalecer el respeto por los derechos humanos y los valores cívicos. 5. Solicitar al Comandante de Policía informes sobre las actividades cumplidas por la institución en su jurisdicción. 6. Emitir un concepto en forma periódica sobre el desempeño del Comandante de la Policía. 7. Convocar y presidir el Consejo de Seguridad Departamental o Municipal y desarrollar los planes de seguridad ciudadana y orden público que apruebe el respectivo Consejo. 8. Verificar el cumplimiento del Código Nacional de Policía y en cuanto al conocimiento y corrección de contravenciones por parte de los Comandantes de Estación. 9. Solicitar el cambio motivado del Comandante titular de la Policía que se halle en ejercicio de sus funciones. 10. Pedir a las instancias competentes que se investigue disciplinariamente a los oficiales, suboficiales y agentes que presten sus servicios en la respectiva jurisdicción. 11. Analizar las necesidades de la Policía Nacional y promover ante la Asamblea Departamental o ante el Concejo Municipal, según el caso, la destinación de partidas presupuestales para el efecto”.

fueron las únicas que abordaron el tema de manera integral y obtuvieron importantes reducciones de la violencia y la delincuencia. En el caso particular de Bogotá, sus logros más importantes son la reducción de la violencia homicida, que pasó de una tasa de 80 homicidios por cada 100,000 habitantes en 1993 a 18 en 2008, es decir, pasaron de 4,352 homicidios comunes en 1993 a 1,401 en 2008; las muertes en accidentes de tránsito pasaron de 24.3 por cada 100,000 habitantes en 1995 a siete en 2007, así como los demás delitos se redujeron en más de 40% entre 1998 y 2005.

A continuación, se muestran las experiencias locales de seguridad de las ciudades de Medellín y Bogotá.

### **Medellín superó el conflicto armado urbano y le apuesta con resultados a la seguridad ciudadana<sup>16</sup>**

A finales de los noventa y comienzos del siglo XXI, la ciudad de Medellín servía de escenario para el enfrentamiento armado entre las guerrillas y los grupos de paramilitares, que evidenciaba la urbanización del conflicto armado y que, sumado a otros fenómenos de violencia y delincuencia, hacían de la ciudad un territorio inseguro; una ciudad en donde era común escuchar que “esta zona o esta comuna es dominada por los paramilitares, ésta por la guerrilla o ésta por bandas de delincuencia común”; un territorio “balcanizado”, en donde las funciones de seguridad y justicia eran manejadas por estos grupos al margen de la ley.

Frente a esta situación, en agosto de 2002, durante la administración del Alcalde Luis Pérez, con la participación de los organismos de seguridad y de justicia, se tomó la decisión de intervenir uno de

---

<sup>16</sup> Tanto Bogotá como Medellín, con base en los mandatos constitucionales y legales que responsabilizan a los alcaldes del manejo de la seguridad, han asumido de manera responsable esta función y lideran un proceso de gestión interinstitucional de la convivencia y la seguridad ciudadana, del cual hacían parte las instituciones de seguridad y justicia.

los sectores en disputa de los grupos armados ilegales y en el que tenía mayor ascendencia la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC): la Comuna 13.

Después de la intervención por parte de las diferentes agencias de seguridad y justicia del Estado, la Comuna pasó de registrar 717 homicidios comunes en 2003 a 173 en 2004. Este evento de uso legítimo de la fuerza y de autoridad, marcó el comienzo del regreso de la institucionalidad a los territorios dominados por grupos irregulares y delincuenciales. Sin embargo, son distintas las voces de alerta que aseguran que en esta comuna todavía hacen presencia algunos grupos paramilitares.

En medio de esta situación de disputa territorial por parte de los grupos armados al margen de la ley y de la iniciativa de los organismos de seguridad de retomar los territorios, la administración del Alcalde Sergio Fajardo no sólo continuó y fortaleció la presencia institucional en la Comuna 13 sino que con su Plan de Desarrollo y en especial con su Plan de Convivencia y Seguridad Ciudadana, elaborado con la asesoría de expertos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),<sup>17</sup> y el trabajo articulado con las instituciones de seguridad y justicia presentes en la ciudad, ha logrado reducir la violencia, mejorar la convivencia, que las instituciones legítimamente constituidas hagan presencia en todo el territorio de Medellín y sean ellas las que garanticen la seguridad y la justicia a los ciudadanos.

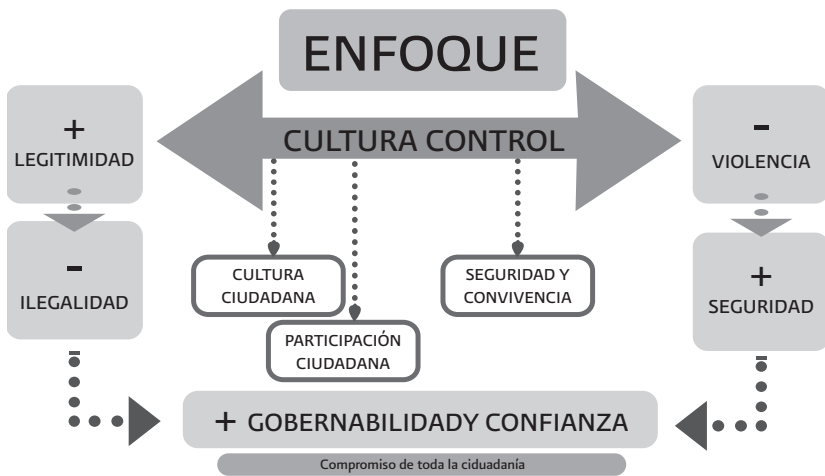
Con base en los programas de cultura ciudadana, seguridad, convivencia y participación ciudadana, el Plan de Convivencia y Seguridad Ciudadana ha fortalecido la gobernabilidad y la confianza

---

<sup>17</sup> Héctor Riveros Serrato y Hugo Acero Velásquez formaron parte del equipo del PNUD.

en las instituciones, de acuerdo con el esquema que se muestra en la gráfica 2.

Gráfica 2. Modelo de trabajo de la ciudad de Medellín



Para lograr el objetivo de que fueran las autoridades legítimamente constituidas las que garanticen la seguridad y la justicia en todas las comunas de Medellín, el Plan de Convivencia y Seguridad Ciudadana se ha orientado a fortalecer a la Policía Metropolitana, con el objetivo de que haga presencia permanente y activa en las comunas y crear espacios interinstitucionales de justicia cercana al ciudadano que ejecuten y promuevan los mecanismos alternativos de resolución de conflictos y de distintos programas que fortalezcan la convivencia ciudadana.

Cabe destacar cómo en los territorios en los que hasta hace unos pocos años la policía no podía movilizarse, hoy la institución hace presencia permanente y garantiza la seguridad de los ciudadanos; hoy, parejas de policías patrullan algunos barrios que hasta hace



poco eran patrullados y manejados por grupos al margen de la ley. En esta labor de vigilancia, también se han integrado 670 auxiliares bachilleres de policía adicionales, los que en su mayoría viven en los barrios de las comunas donde prestan el servicio.<sup>18</sup> Esta presencia permanente ha hecho que cada vez más esta institución retome, poco a poco, la confianza que fue duramente golpeada durante la guerra con Pablo Escobar.

Para lograr la presencia de la policía en las comunas, durante 2005 y 2006 se construyeron varias unidades y estaciones de policía en las comunas y los sitios estratégicos de la ciudad. En lo que respecta al programa de justicia cercana al ciudadano, se fortalecieron y crearon otras comisarías de familia, se crearon y pusieron en funcionamiento casas de justicia y se consolidaron las inspecciones de policía, unidades administrativas donde un abogado, un escribiente y una secretaria resuelven problemas comunitarios.

Con una inversión que se duplicó a 40 mil millones de pesos colombianos (alrededor de 20 millones de dólares) durante este periodo y con el Plan Integral de Seguridad, el gobierno de Sergio Fajardo (2004-2007) le apostó con su liderazgo a que la seguridad ciudadana de Medellín mejorara y a que la institucionalidad gobernara los territorios que por años habían sido dominados por grupos al margen de la ley. Hoy, todavía, no se puede asegurar que hay manejo total de las instituciones legítimamente constituidas en todo el territorio de Medellín, dado que en algunos sectores persiste la presencia de grupos de guerrillas y de paramilitares, en especial de estos últimos, pero no se pueden desconocer los esfuerzos y logros de la siguiente administración, en cabeza de Alonso Salazar,

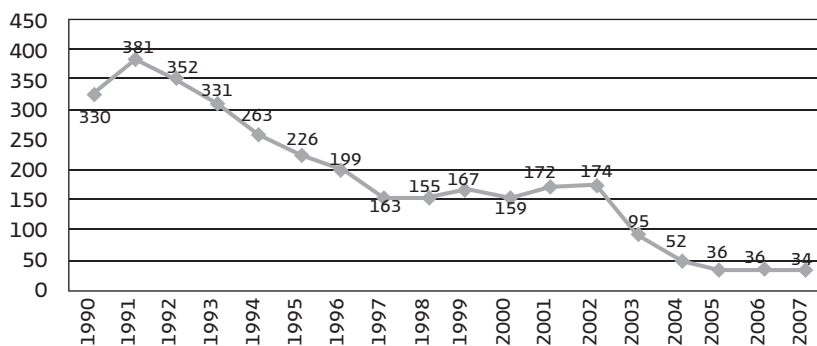
---

<sup>18</sup> Los 670 auxiliares bachilleres de policía son parte de un convenio de la Alcaldía de Medellín y la Policía Metropolitana, con el que se logró aumentar significativamente este servicio en la ciudad al pasar de 650 a 1,320.

y del Gobierno Nacional, que buscan garantizar la seguridad y la justicia a los ciudadanos.

Aquí hay que destacar la reducción importante de la violencia homicida en la ciudad de Medellín, que pasó de una tasa de 174 homicidios por cada 100,000 habitantes en 2002 a 34 en 2007, como se puede ver en la gráfica 3.

Gráfica 3. Tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes en Medellín (1990-2007)



Fuente: Fiscalía General, Policía Nacional e Instituto Nacional de Medicina Legal (INML).

Estos resultados hacen evidentes las bondades de una política que desde la civildad retoma los territorios y gana la confianza de los ciudadanos en las instituciones legítimamente constituidas y que cumplen su función en el marco del Estado de derecho.

*Figura 2. Recuperación de vías de ingreso a la Comuna Nororiental y Metrocable*



*Figura 3. Construcción Parque Biblioteca Santo Domingo, recuperación Quebrada La Herrera y Metrocable*



Ahora el reto es sostener esta tendencia, para lo cual es importante que se continúe con el proceso de recuperación institucional de los territorios y se gane la confianza de los ciudadanos, la cual sólo se logra trabajando y teniendo resultados frente al control de los distintos grupos de delincuentes que todavía existen en algunos sectores de la ciudad.

Para consolidar los logros alcanzados en esta materia, no sólo de Medellín sino de todos los municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, con la asesoría del PNUD, se diseñó el Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad, Justicia y Defensa para los próximos diez años, de tal forma que la presencia y el accionar de las autoridades de seguridad y justicia se presenten en sitios estratégicos de la ciudad de Medellín y de los municipios del Área Metropolitana, para que puedan garantizar sus servicios lo más cerca posible a los requerimientos de los ciudadanos y no como sucede ahora en algunos territorios, que estas autoridades llegan cuando ya han sucedido los hechos o estos servicios los siguen prestando grupos al margen de la ley.

Medellín es la primera ciudad en Colombia que enfrenta a la vez las problemáticas propias de la seguridad ciudadana y del conflicto armado que trasladó la guerra a sus comunas desde finales de la década de los noventa del siglo xx.

La experiencia de Medellín muestra que hasta en los problemas más complicados, como el conflicto armado, se requiere de la participación de las autoridades locales en coordinación con las nacionales y en el tema de seguridad ciudadana es fundamental el liderazgo del alcalde y de su administración para que los logros sean sostenibles y se institucionalice el manejo de la seguridad como una política pública local.

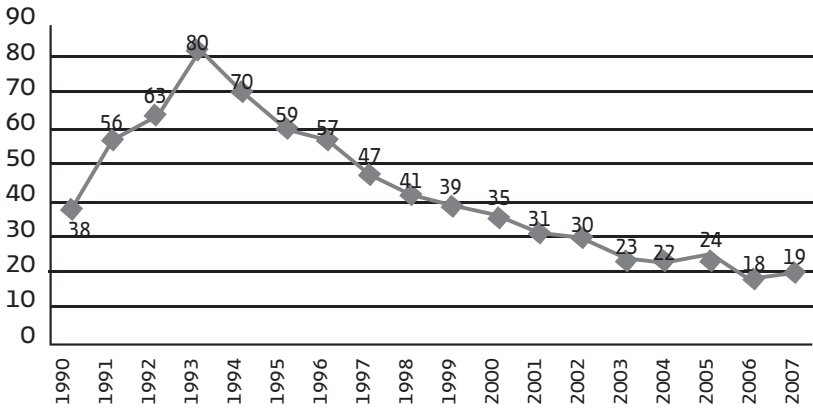
Medellín apenas comienza el camino de la institucionalización de la seguridad y la justicia y, aunque falta mucho terreno por recorrer, puede estar marcando el sendero por el que otros territorios de Colombia tendrán que iniciar, tarde o temprano, su recorrido si no quieren sucumbir a las dictaduras de izquierda o mafiosas o las dos a la vez.

### **Bogotá marcó la pauta para el manejo institucional de la convivencia y la seguridad ciudadana en Colombia**

Las cuatro últimas administraciones de Bogotá (1995-2007) fueron de las primeras en Colombia que asumieron las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana como problemáticas de carácter local, puesto que tuvieron la capacidad de reconocer que muchos delitos tienen particularidades locales y que las soluciones deben ser abordadas por las autoridades de la jurisdicción. Los alcaldes Antanas Mockus y Paul Bromberg (1995-1997), Enrique Peñalosa (1998-2000), Antanas Mockus (2001-2003) y Luis Eduardo Garzón (2004-2007) asumieron de manera directa el manejo de los problemas de seguridad y convivencia, dando cumplimiento a lo establecido en la Constitución y la legislación vigente.

Desde 1995, la Administración Distrital elaboró e implementó un plan integral de seguridad y convivencia, el que, sin descuidar las funciones de control a las actividades delincuenciales a través del uso legítimo de la coerción, ejecutó una serie de proyectos y programas orientados a la prevención y al mejoramiento de la convivencia ciudadana. Este plan dio como resultado la disminución de los índices de homicidios de una manera ejemplar, al pasar de 4,378 homicidios comunes en 1993, que representaba una tasa de 80 homicidios por cada 100,000 habitantes, a 1,446 homicidios en 2007, es decir, una tasa de 19, como se puede observar en la gráfica 4.

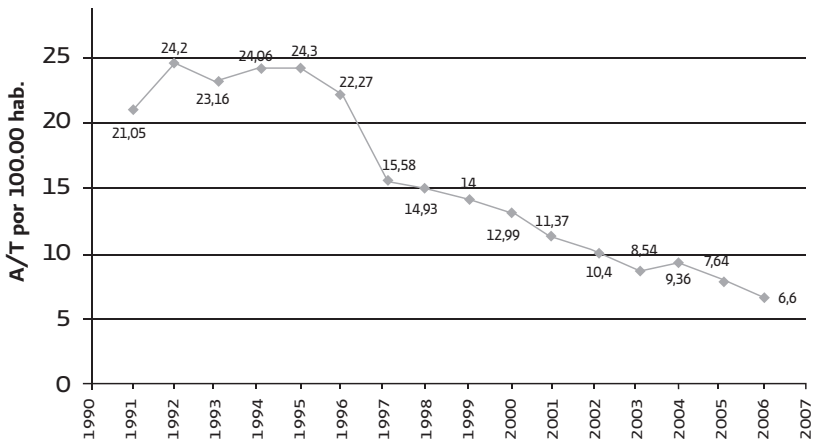
Gráfica 4. Tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes en Bogotá (1990-2007).



Fuente: Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML).

Otro logro importante fue la reducción de las muertes en accidentes de tránsito, que pasó de una tasa de 24.3 muertes en accidentes de tránsito por cada 100,000 habitantes en 1995 a 6.6 en 2007 (véase la gráfica 5).

Gráfica 5. Tasa de muertes en accidentes de tránsito por cada 100,000 habitantes en Bogotá (1990-2007)



Estos resultados se debieron al proceso de institucionalización del manejo de la seguridad ciudadana y a la definición progresiva de una política pública en esta materia desde 1995, con el concurso de la Policía Nacional, las demás instituciones de seguridad y justicia e instancias de la Administración Distrital.

Las características más relevantes del proceso vivido en Bogotá son:

1. *Manejo institucional del tema por la autoridad administrativa más alta del municipio (responsable político del tema)*. Aunque la responsabilidad en los temas de seguridad se comparte con varias autoridades de seguridad, justicia y administrativas del orden nacional, en Bogotá, desde 1995, con base en el mandato de la Constitución Nacional, los alcaldes asumieron el liderazgo y la coordinación de la política pública de seguridad ciudadana en la ciudad. Esto permitió darle prioridad radical a la protección de la vida e impulsar proyectos innovadores que mejoraron la convivencia, la seguridad ciudadana y la coordinación interinstitucional. Para realizar esta tarea la administración ha garantizado el funcionamiento mensual del Consejo de Seguridad de la ciudad creado desde 1991.<sup>19</sup> De igual forma, puso en funcionamiento un consejo ampliado de seguridad que se reúne cada tres meses, en el que participan los 20 alcaldes locales, los 19 comandantes de estaciones de Policía, los comandantes de unidades especiales de la Policía Metropolitana de Bogotá y algunas entidades

---

<sup>19</sup> Decreto 2615 de 1991 por el cual se organizan los consejos departamentales de Seguridad y el Consejo del Distrito Capital; se crean los consejos regionales de Seguridad y los consejos metropolitanos de Seguridad; se faculta a los gobernadores para autorizar la conformación de consejos municipales de Seguridad, y se crean los comités de orden público. Estos consejos los componen el Alcalde, el Comandante de la guarnición militar, el Comandante de la Policía, el Director Seccional del DAS, el Delegado del Procurador General de la Nación, el Director Seccional de Orden Público y la Secretaría de Gobierno. La asistencia a estos consejos es obligatoria e indelegable.

del Distrito, como las secretarías de Salud, Educación y Tránsito y el Instituto Distrital de Cultura y Turismo, entre otros. En estos consejos, cuya asistencia es obligatoria e indelegable, como lo establece la ley, se evaluaba de manera conjunta y permanente la política de seguridad del Distrito Capital. En esta misma línea, en 1995 se creó y puso en funcionamiento el Comité de Vigilancia Epidemiológica,<sup>20</sup> que realiza de manera semanal un análisis sobre las problemáticas de violencia y delincuencia y propone acciones para enfrentar los problemas detectados.

2. *Información confiable.* Dado que sin información detallada de los hechos de violencia y delincuencia es muy difícil realizar análisis, tomar decisiones y evaluar las acciones que se ejecutan para enfrentar los problemas de seguridad de la ciudad, desde 1995 se diseñó y se puso en marcha el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD), con información de la Policía Metropolitana y del Instituto Nacional de Medicina Legal (INML).<sup>21</sup> De igual forma, desde el SUIVD se promueve el desarrollo de estudios y diagnósticos de violencia e inseguridad, lo que permite conocer más a fondo las problemáticas y planear acciones focalizadas para resolverlas. Desde ese mismo año se han venido adelantando una serie de investigaciones sobre diferentes tópicos que afectan la seguridad y la convivencia.

---

<sup>20</sup> Decreto 649 de octubre 18 de 1996, que en el artículo 3 señala: “El comité está integrado de la siguiente manera: 1. El Alcalde Mayor o su delegado quien lo presidirá, 2. Un delegado del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, quien tendrá a su cargo la secretaria del comité, 3. El Consejero de Seguridad, 4. El Secretario de Salud o su delegado, 5. El Director Seccional de Fiscalías, 6. El Comandante de la Policía Metropolitana y 7. Un representante del observatorio de Cultura Urbana”.

<sup>21</sup> Convenio Interadministrativo de Cooperación suscrito entre el Distrito Capital, la Secretaría de Gobierno, la Policía Metropolitana de Bogotá y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses para la conformación, puesta en funcionamiento del Sistema Unificado de Violencia y Delincuencia –SUIVD.



3. *Creación de infraestructura administrativa y asignación de recursos humanos, técnicos y financieros.* Para el manejo y gestión de la seguridad ciudadana y la convivencia, desde los ámbitos coercitivos y preventivos, en 1997 se creó la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, adscrita a la Secretaría de Gobierno. Desde su creación, esta dependencia cuenta con recursos y personal administrativo especializado que maneja proyectos, programas y recursos para cubrir desde el fortalecimiento de los organismos de seguridad y justicia, dependientes o no de la Alcaldía, hasta proyectos y programas orientados a mejorar la convivencia ciudadana. Esta Subsecretaría cuenta con tres direcciones: la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia, la Dirección de Seguridad y la Dirección de la Cárcel Distrital. Antes de crear esta Subsecretaría, existía la figura de un consejero de seguridad, el cual, a pesar de coordinar la política de seguridad de la ciudad, no garantizaba la continuidad e institucionalización de la misma.
4. *Plan de seguridad y convivencia.* A partir de 1995, se diseñó y se puso en ejecución un plan de seguridad y convivencia con proyectos, programas y recursos orientados a fortalecer la acción de la Policía Nacional y de las autoridades de justicia, y para prevenir los hechos de violencia y delincuencia que afectaban la seguridad y la convivencia de los ciudadanos. Un plan que, sin descuidar las acciones coercitivas y de acción de la justicia, se orientó a fortalecer la cultura ciudadana y a resolver de manera pacífica y concertada los conflictos. De los programas que componen el Plan, se pueden destacar los siguientes:
  - • Justicia Cercana al Ciudadano.
  - • Atención a jóvenes involucrados en asuntos de violencia y consumo de drogas.
  - • Mejoramiento de la convivencia y recuperación de sitios críticos por desorden urbano.

- • Recuperación del espacio público.
- • Atención y reducción de los riesgos en términos de desarme, control al consumo de alcohol y otras drogas; fortalecimiento de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.
- • Atención a la Población Desplazada por la Violencia.
- • Fortalecimiento de la investigación criminal.
- • Fortalecimiento de Policía Nacional,<sup>22</sup> en términos de comunicaciones, movilidad, instalaciones y capacitación del recurso humano.

5. *Participación y capacitación ciudadana en temas de seguridad y convivencia.* Con la concepción de que los ciudadanos son parte de la solución de los problemas que afectan la convivencia y la seguridad ciudadana, desde 1995 la Administración Distrital y la Policía organizaron a las comunidades en los barrios y capacitaron a los líderes comunitarios en temas de convivencia y seguridad ciudadana. En esta línea, entre 1995 y 2003, se conformaron más de 7,000 frentes locales de Seguridad, que son organizaciones vecinales que se conforman por cuadras y por barrios; asimismo, se capacitaron más de 27,000 líderes comunitarios en temas de convivencia y seguridad, en las Escuelas de Seguridad que organizó la Policía Metropolitana en sus estaciones.

6. *Rendición de cuentas, evaluación y seguimiento.* Con base en los análisis de la información del SUIVD y de investigaciones y reuniones periódicas interinstitucionales, se hace seguimiento

---

<sup>22</sup> Colombia tiene una sola policía, que es la Policía Nacional, la cual depende directamente del despacho del Ministro de Defensa. La Policía Metropolitana es una unidad de la institución nacional. Desde 1994, la ciudad cuenta con algo menos de 10,500 y, aunque los distintos gobiernos distritales han demandado el aumento del pie de fuerza, sin lograr este objetivo, la estrategia de seguridad y convivencia no se sustentó en el aumento de la policía sino en el fortalecimiento técnico y humano de esta institución. En 1995 había en la ciudad 10,500 policías y para 2003 esta cantidad había disminuido a 10,320.

y evaluación de los resultados de la política de convivencia y seguridad ciudadana. Los resultados son evaluados mensualmente por el Consejo Distrital de Seguridad, presidido por el Alcalde Mayor y con la participación del Comandante de la Policía Nacional, el Fiscal Seccional, el Viceprocurador de la Nación y otras autoridades administrativas de seguridad y justicia. Además de este Consejo Distrital, en la ciudad funcionan 20 consejos locales de Seguridad, en igual cantidad de localidades en que está dividida la ciudad. En estos escenarios también se le hace seguimiento a la política de convivencia y seguridad ciudadana a nivel local.

7. *Evaluación externa.* El sector privado, a través del Programa Bogotá Como Vamos, de la Cámara de Comercio de Bogotá, el principal periódico del país, *El Tiempo*, y una reconocida organización no gubernamental, hace seguimiento y control de los resultados del Plan de Seguridad y realizaba encuestas de victimización y percepción de seguridad.



# **ACTUALIDAD DEL DEBATE EN FRANCIA EN VIOLENCIA DE GÉNERO**

---

*Marie-Dominique de Suremain*



Quisiera ubicarme desde el punto de vista de la fuerza de intervención de las mujeres, con las mujeres, más que desde un punto de vista relativo a la vulnerabilidad. Las mujeres no son “vulnerables”, son “vulneradas”, que es muy diferente. Deseo insistir también en la importancia que tiene el crecimiento del conocimiento, para generar formas de intervención más eficaces, pero también de las contradicciones que existen entre el conocimiento y la intervención. Tenemos que cerrar la brecha entre quienes saben y quienes intervienen; para ello abordaré cinco puntos de actualidad del debate en Francia:

1. La lucha contra la invisibilidad de las violencias.
- 2 y 3. Los efectos de la capacitación a diferentes profesionales, tomando como ejemplo el sector de la policía y el sector de la salud.
4. El nacimiento de nuevos fantasmas de los cuales nos tenemos que cuidar.
5. El ejemplo de las experiencias de transferencia norte-sur, sur-sur, sur-norte, con el ejemplo de las caminatas exploratorias.

## **LAS CIFRAS NEGRAS DE LA VIOLENCIA O LA LUCHA PERMANENTE CONTRA LA INVISIBILIDAD**

Hace menos de diez años que tenemos una encuesta nacional en población sobre la violencia de género, que se llama L'enquête nationale sur les violences envers les femmes en France (ENVEFF), conducida por Maryse Jaspard, del Institut de Démographie de l'Université Paris I (IDUP). Esta encuesta tocó todos los temas: la violencia conyugal (violencia en la pareja o violencia íntima, en diferentes relaciones no en el marco del matrimonio legal), en el trabajo y en el espacio

público, bajo diferentes modalidades, agresiones físicas, verbales, psicológicas, económicas, sexuales, de persecución, etcétera.

La ENVEFF dio un piso científico y político esencial a los trabajos de las redes feministas, a los centros de atención, asociativos y públicos, y a las políticas públicas. Permitió comprobar que la violencia conyugal, en el sentido amplio, al año afecta a 10% de las mujeres adultas que tienen pareja y que esa violencia afecta a todos los estratos sociales en la misma proporción, con mayor intensidad en las mujeres más jóvenes, desempleadas o con fuertes creencias religiosas, no importa qué tipo de religión, no únicamente el Islam, para quienes conocen ese debate en Francia.

Se reconoció entonces que el problema es masivo y que afecta cada año a un millón y medio de mujeres, que involucra a seis millones de personas, si se incluye a los autores, hijos e hijas.

La encuesta ha establecido que las violencias más graves ocurren en espacio privado y no en el público, como comúnmente se cree. La mitad de las mujeres no había hablado nunca y solamente 12% de las víctimas había tenido algún contacto con la policía, y más o menos 27% había hablado de ello con el médico. También, reveló la existencia de más de 50,000 violaciones al año y de las violencias en el trabajo y en el espacio público.

La ENVEFF ha sido criticada inesperadamente por algunas feministas de la igualdad, entre ellas la más conocida Elizabeth Badinter, quienes encontraron esas cifras exageradas. La crítica principal iba hacia la violencia psicológica y verbal. No aceptaban el concepto de *continuum* de las violencias, es decir, la interrelación de los diferentes tipos de violencias. Eso chocaba con su idea un poco abstracta de las mujeres francesas modernas, independientes.

Sin embargo, ha sido premiada por su calidad metodológica, su innovación y su rigor y esta cifra de prevalencia de violencia íntima o conyugal ha sido ratificada a nivel europeo con una base general por la red Coordination Action for Human Right Violations (CARVH), que reúne a las mejores instituciones y especialistas universitarias en torno a las encuestas de prevalencia de la violencia de género, como son Sylvia Walby en Inglaterra, Carol Hagemann en Alemania, y Maryse Jaspard en Francia.

Esa encuesta se volvió un referente oficial compartido por la mayoría de los actores del tema, pero producir cifras siempre genera ciertas tensiones. Hoy en día, obtener cifras en reuniones de una red local, por ejemplo, en un municipio, cuando se quiere conocer cuántas denuncias recibieron en la comisaría de policía por parte de un comisario que es parte de la red, para saber si en ese territorio la situación es igual o peor que a nivel nacional, sigue siendo un ejercicio difícil y polémico.

La ENVEFF es un tipo de encuesta costosa, así que no está previsto repetirla para saber si en los últimos diez años —ya que tiene casi 10 años— los esfuerzos intensificados de lucha contra la violencia de género han tenido efectos.

Asimismo, se ha introducido en unas encuestas de victimización, llamadas “entorno y seguridad”, promovidas por el Observatorio Nacional de la Delincuencia (OND) y el Instituto Nacional de Estadística, una serie de preguntas sobre violencia en el hogar. Estas encuestas se limitan a cuestiones sobre violencia física, lo cual da un resultado mucho menor que la ENVEFF y tienen un protocolo distinto, sin embargo, se puede considerar que el tema es más legítimo ahora.

Existen otras encuestas locales, en especial dirigidas a las niñas y adolescentes en un departamento cercano a París, la Seine



Saint Denis, donde existe un observatorio departamental contra la violencia hacia las mujeres. Las cifras de esas encuestas han sido bastante alarmantes, pues muestran que la violencia no baja entre las jóvenes, al contrario, esto porque ellas hablan más fácilmente que las mujeres adultas.

Por otro lado, existen cifras de los centros de atención y de las líneas telefónicas aun no publicadas en su conjunto y muy poco aprovechadas.

## **LA CAPACITACIÓN AL SECTOR DE LA POLICÍA Y DE LA SALUD HA PERMITIDO LA MEDICIÓN DE LOS FEMINICIDIOS**

Desde 2006 tenemos un informe oficial sobre homicidios por violencia conyugal o en la pareja. El primer informe fue realizado en ese año por la Delegación de atención a las víctimas ante el Ministerio del Interior, un nuevo departamento. Antes sólo existía un informe de un grupo de trabajo coordinado por un médico, el profesor Henrion, sobre el impacto de la violencia de pareja en la salud de las mujeres; ese grupo de trabajo había evaluado que 70 mujeres morían al año a manos de sus esposos y compañeros. Ahora, con este trabajo más especializado, se duplicó la cifra y sabemos que son de 150 a 170 mujeres anualmente.

Ellas representan más o menos de 13% a 17% de todos los homicidios y 50% de los homicidios de mujeres. Estas cifras van a seguir creciendo por diferentes razones. Eso no significa que las políticas de intervención sean un fracaso. Podemos formular la hipótesis de que la conciencia y el profesionalismo favorecen la revelación de los hechos y por lo tanto se produce un aumento en las cifras. Para

ello, se requieren instituciones o departamentos especializados. Se trata de un problema complejo, porque a nadie le gusta que aumenten las cifras de violencia, sea mortal o no mortal, ni al gobierno, ni a la policía, ni a la ciudadanía, ni a la prensa. Queremos saber la verdad, pero la verdad nos duele.

Esas cifras seguirán aumentando a medida que se capacite a quienes toman las denuncias. Los planes de capacitación a policías de diferentes niveles se han intensificado desde hace unos seis o siete años. Tienen como efecto inmediato el aumento en las cifras de denuncia, ya que los policías dejan de desanimar a las víctimas, recogen mejor los antecedentes y tienen un poco más en cuenta la violencia psicológica.

Lo que más cambia el comportamiento de los y las policías es una serie de puntos que hemos sistematizado:

- Entender que poner una denuncia no se hace al primer golpe sino cuando la situación ya está muy grave, por lo tanto, es una petición de justicia que instaura la prohibición social y colectiva, y cultural de no a la violencia.
- Entender la diferencia entre conflicto de pareja y violencia conyugal. El conflicto de pareja es entre iguales; la violencia conyugal es un proceso de dominio y de control de la otra persona y de destrucción.
- Conocer las etapas del ciclo de la violencia, los mecanismos de control de la pareja, el hecho de que se puede destruir a una persona sin cometer un delito, sin golpes físicos.
- Comprender las dificultades de las víctimas para hablar, para romper el tabú del silencio, saber que los autores por lo general son personas bien vistas de su entorno inmediato, lo cual hace que no se crea a las víctimas; eso tiene implicaciones sobre la forma de hacer las encuestas.

- Entender sobre todo que el momento de mayor peligro para una víctima es en la decisión de parar la violencia, que la mayoría de los homicidios se comete cuando la mujer decide irse, se está yendo o se ha ido. No hay órdenes de protección eficaces en Francia, aunque tenemos una red de albergues provisionales y posibilidades legales teóricas de alejar al agresor.
- Realizar encuestas cuidadosas tomando tiempo, respetando la confidencialidad.
- Aceptar que las víctimas pueden retractarse, que no se liberan inmediatamente de su agresor sino hasta que superan muchas dificultades y contradicciones, en especial en aspectos muy concretos, como acceder a una vivienda, a un albergue o a un trabajo para independizarse, por lo tanto, tienen que aceptar que ellas podrán denunciar y volver a sus casas, después volver a denunciar varias veces hasta emprender otro camino. Éste es el punto más difícil, incluso para los profesionales especializados, porque implica hacer y deshacer su trabajo.
- Los policías tienen que conocer los lugares de atención y ayuda material, no todos en realidad remiten a las víctimas a asociaciones especializadas. El trabajo en red no es fácil porque las culturas organizacionales son diferentes.
- En los últimos años, el Ministerio del Interior ha introducido algunos trabajadores sociales, psicólogos y psicólogas en las comisarías. En algunos municipios esta política ha sido muy discutida cuando los policías se deshacen de su responsabilidad y delegan todos los casos a las trabajadoras sociales; en otros lugares en cambio los trabajadores o trabajadoras sociales han capacitado a sus colegas, ellos han cambiado su forma de trabajar y la coordinación ha mejorado sustancialmente. Hay que recordar que en Francia no hay comisarías de familia.
- Los policías no tienen apoyo psicológico como lo tienen los profesionales en los centros de atención especializados, entonces es-

cuchar y escuchar el horror tiene efectos en las personas también y genera mecanismos de defensa. Éste es un punto que está en discusión y algunos policías lo han traído a cuenta.

Después de la denuncia, para que prospere el caso en el sector de la justicia, tiene que haber una decisión del procurador de la república y no en todos los departamentos están haciendo uso de todas las posibilidades de la ley. Buena parte de ellos propone aun una mediación penal y existe una red de asociativas y de entidades encargadas de ejecutar esa mediación penal designadas para descongestionar los juzgados.

Las asociaciones de mujeres piden, por lo tanto, la supresión radical de la mediación penal en caso de violencia, como se ha hecho en España, porque ésta termina siendo una forma de impunidad con aprobación oficial y genera una reiteración de la violencia. Esto es un aspecto esencial para la cual las redes de centro de atención, como la Federación Nacional Solidaridad Mujeres y otras más, interpelamos al Estado.

## **CAMBIOS EN EL SISTEMA DE SALUD**

El profesor Henrion y otros médicos pioneros participan incansablemente en capacitar a los profesionales de la salud, en alianza con las organizaciones de mujeres.

Antes de recibir una formación sobre la violencia hacia las mujeres, es difícil que un médico vea que la violencia puede ser la causa de los síntomas repetidos que observa en sus pacientes. Muchos médicos creen que no tienen víctimas de violencia conyugal entre sus pacientes.

Un famoso especialista del oído, hombre de mucha trayectoria, decía en un seminario que después de recibir una capacitación, estaba aterrado, porque aproximadamente un 30% de sus pacientes presentaban síndromes de violencia por golpes en la cara, la cabeza y los oídos y que no había sabido interpretar las secuelas de estos golpes que no dejaban rastros y les causaban vértigos, depresión, desalientos, desprendimientos, etcétera.

Por lo tanto, hay que capacitar con mucha precisión a las enfermeras, las parteras, los médicos urgentistas, los forenses, los ginecólogos en prioridad, ya que son quienes están en la posición estratégica para detectar víctimas; se está proponiendo en algunos municipios hacer diagnósticos sistemáticos a todas las usuarias de los centros de salud como asunto de política pública.

El principal obstáculo no viene de las dificultades de las víctimas de hablar, proviene de los médicos que no se atreven a preguntar por considerar ese asunto como una cuestión de la vida privada y por su ética y juramento. La experiencia muestra que es posible hacer esas preguntas en una forma respetuosa y que los resultados son sorprendentes.

Otros temas que surgen en ese campo son los certificados médicos mal hechos que hay que aprender a hacer, y la falta de recursos para capacitación de médicos.

## **EL NUEVO FANTASMA DE LA FALSA SIMETRÍA**

A medida que avanzan las políticas y son más conocidas, nacen nuevos discursos y actitudes masculinistas que tienden a decir que ahora existe una simetría entre hombres y mujeres, que los hombres

son igualmente víctimas, pero que les es más difícil hablar que a las mujeres, que los policías les creen menos que a las mujeres y que ser un hombre golpeado es más vergonzoso. Ese discurso se escucha en Canadá, Inglaterra y empieza en Francia. De hecho, aumenta el número de denuncias de hombres.

Parte de ellos son autores de violencias, que ponen una denuncia para generar la idea de que ella también es agresora y restablecer la idea que es conflicto, y no hay violencia; es necesario tomar eso con cuidado.

Un estudio reciente hecho en Inglaterra a partir de reportes de intervención de emergencia de la policía, muestra que los hechos denunciados por cada hombre víctima eran mucho menos repetidos que los sufridos por las mujeres; eran uno o dos hechos para ellos, contra 11, 12 y 13 denuncias para las mujeres, pero ellas eran arrestadas a partir de mucho menos hechos que los señalados por los maridos.

Tomando los estudios sobre homicidios en Francia en 2007, fueron 166 mujeres víctimas, pero también 26 hombres asesinados por sus esposas o compañeras. Más de la mitad de ellas eran previamente víctimas de violencia.

Unos 66 autores se suicidaron, casi todos hombres, y unos ocho niños fueron víctimas colaterales; en total, la mortalidad fue de 240 personas. Para analizar estas cifras, es importante comprender que la violencia de género no deja de ser un modelo de violencia masculina aun cuando tenga a mujeres como autoras, porque no se trata de una relación simétrica inversa.

Una investigación llevada a cabo en Lyon, Francia, por Annick Houel y Patricia Mercader, sobre 317 casos de homicidios en la

prensa local, muestra que los hombres habían matado a mujeres que querían irse y que las mujeres habían matado a hombres que no las dejaban ir. Es la misma relación de dominio de un hombre sobre una mujer, pero tiene un desenlace diferente.

Las cifras de homicidios no incluyen a las mujeres que se suicidaron por violencia conyugal. Si consideramos que al menos 10% de los suicidios de mujeres pueden ser relacionados con la violencia sufrida (aplicando la tasa mínima de prevalencia), son más de 300 mujeres adicionales las que hay que tener en cuenta. Esto está por estudiarse.

## **LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA EN EL ESPACIO PÚBLICO Y LAS CAMINATAS EXPLORATORIAS**

En el espacio público, incluyendo almacenes, transporte, entre otros, la ENVEFF revela que 13% de mujeres ha recibido insultos; 5% ha sido seguida; 3%, agredida por exhibicionistas; 2%, víctimas de agresiones físicas, y 0.1%, víctimas de violencias sexuales.

Las mujeres hablaron de sus miedos y más de la mitad declaró no sentir miedo al salir solas por la noche; sin embargo, casi la mitad siente miedo al caminar por espacios solos y determinados lugares que evitan generalmente. El hecho es que muchas mujeres tienen que elaborar estrategias para transitar por ciertos lugares. A partir de cierta edad, buen número de mujeres deja de salir de noche, en especial cuando tiene responsabilidades familiares y un menor nivel educativo.

Como lo demuestra la socióloga Marylene Lieber, las múltiples microagresiones vividas en el espacio público en el curso de la vida,

construyen socialmente los miedos de las mujeres, su encierro en el espacio privado. Se destaca en particular el miedo a la noche, que es un miedo a las agresiones sexuales; en realidad más del 65% de las agresiones vividas por las entrevistadas sucede en horarios normales, en calles frecuentadas; son insultos, manoseos, que no se denuncian ni se consideran delitos; son naturalizados, aceptados como inevitables. Soportarlos se vuelve parte de la condición femenina y de la “vulnerabilidad”.

Los resultados de la ENVEFF son muy similares a lo que se han presentado en ciudades latinoamericanas. En Francia desde hace poco tiempo, en los documentos de política local de seguridad pública, apenas se está empezando a entrar en el tema de la violencia hacia las mujeres. Una de las acciones introducida recientemente es la de las “caminatas exploratorias” que se han presentado aquí también.

Las “caminatas exploratorias” o los recorridos por la seguridad humana de las mujeres en el urbanismo y espacio público, se han practicado en Toronto, Montreal, ciudades africanas y latinoamericanas (Rosario, Bogotá), y en ciudades belgas. Apuntan a reconquistar el espacio público y proponer modificaciones favorables a la seguridad humana, basadas en la experticia de las mujeres como usuarias y actoras. Estoy participando con otra socióloga, Dominique Poggi, en un proyecto manejado por un centro de formación Maturescence, en una transferencia a cuatro ciudades francesas, con el apoyo de los materiales producidos en Montreal, Canadá, y Rosario, Argentina. También estamos usando herramientas elaboradas en procesos de investigación-acción participativa sobre “mujer y ciudad”, y de lucha contra la discriminación contra las mujeres residentes de albergues, lo que frena su acceso a la vivienda social.

La idea de esta transferencia ha nacido en México, gracias a la presencia de un responsable del tema de seguridad del ministerio de



la ciudad, en el evento organizado por el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) en Querétaro en 2008.

La metodología se apoya en tres ciclos de capacitación teórico-práctica durante ocho meses. Se destina a funcionarios municipales y asociaciones de habitantes, para que aprendan a trabajar juntos, asimilen conceptos básicos, realicen diagnósticos participativos previos, organicen las marchas. Luego, las mujeres presentarán sus recomendaciones en foros, lo que genera compromisos públicos entre los habitantes y las autoridades locales. Llevamos tres meses en este proceso.

Las cosas están cambiando poco a poco, con herramientas centrales: la capacitación de los profesionales, la concertación y el trabajo en red.



# **VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LOS ÁMBITOS PÚBLICOS Y PRIVADOS**

---

*Smáin Laacher*



Los voy a llevar a otros continentes, vamos a dejar América Latina y vamos a transportarnos a África, en particular al Magreb y a África Occidental, así como a Europa: España y Francia. Quisiera entregarles los primeros resultados de un estudio que acabo de terminar por encargo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, sobre la violencia perpetrada contra mujeres migrantes durante su traslado clandestino. Este es un momento crucial. Y, desde mi punto de vista, jamás había sido estudiado, pues se trata de la llegada espectacular de migrantes hombres y mujeres —más hombres que mujeres— al continente europeo. Nunca se habla de las violencias de las que puede ser víctima parte de esta población. Sin embargo, es la constante de hoy en día en la mitad de las poblaciones en movimiento.

La encuesta que llevé a cabo en cuatro países, Argelia, Marruecos, España y Francia, consistía en plantear la siguiente cuestión: para obtener una protección internacional, para lograr asilo en un país, hay que traer el argumento de una persecución, y la persecución no es reconocida como tal si sólo tuvo lugar en el país de origen. Una vez que los migrantes dejan su país de origen y sufren ataques, violencia, eso en el caso de las mujeres en particular, esta violencia no es reconocida como persecución. Mientras la violencia siga siendo violencia, no se le aprecia, no se le juzga como persecución, y si no es juzgada y apreciada como un caso de persecución, no hay protección internacional posible.

Una mujer puede ser violada en su país de origen y pedir asilo, y bajo ciertas condiciones se le puede otorgar, pero si exactamente el mismo hecho lo sufre fuera de su país de origen, más allá de

la primera frontera internacional, este hecho no es reconocido como persecución por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados, ni por los oficiales de protección que deben juzgar y tomar decisión sobre una solicitud de asilo.

Mi trabajo consistió en proporcionar, a partir de una encuesta empírica, elementos para que por fin una violencia, un acto de violencia sufrido por una mujer durante su traslado clandestino, fuera reconocido como una persecución y, a partir de ahí, que ella pudiera solicitar protección ante la organización internacional. La encuesta que duró varios meses, es el resultado de 100 entrevistas realizadas con el apoyo de varias organizaciones no gubernamentales de las cuatro naciones. Los países de tránsito son Marruecos y Argelia, mientras que los de destino son España y Francia. No haré aquí un análisis de los contenidos de los relatos, ni cuestionaré la veracidad de estos relatos, no son extraordinarios y su frecuencia queda evidente; son conocidos por todos los que tienen que ver con cuestiones de fenómenos migratorios. Lo que menos se conoce y de hecho hasta donde tengo conocimiento nunca fue examinado, por lo menos en este continente, son las consecuencias psicológicas y sobre todo las sociológicas de estas violencias, en particular contra las mujeres. Desde esta perspectiva quiero hacer varias observaciones.

El viaje clandestino, el viaje que no fue autorizado, el viaje que uno se autoriza cuando no es esperado ni invitado a un lugar, es ocasión de una nueva experiencia fundamental. Es la modificación de las relaciones entre el registro público y el registro privado. Durante el viaje clandestino las relaciones entre lo privado y lo público desaparecen, sea cual sea el lugar, ya sea en el desierto o en los espacios urbanos.

La violencia sexual contra las mujeres, sea cual sea su nacionalidad, se ejerce y se sufre públicamente, delante de hombres y mujeres de las comunidades migrantes presentes cuando se perpetró este tipo de violencias. Eso es cierto en el desierto sobre todo, pero también en espacios urbanos o semiurbanos, en particular en Argelia y en Marruecos. Cuando la violencia sexual tiene lugar en el desierto, señala un precedente para las mujeres públicamente violentadas. Esto significa que mucho antes de llegar a alguna de las grandes ciudades del norte del Magreb, ya se sabe quién ha sido violado y quién no, y cuando digo que ya se sabe, me refiero a los subsaharianos, las personas que provienen de África Occidental y de esa comunidad, ellos saben exactamente quién fue violado y quién no. Esta situación produce efectos en términos de identidad y reputación de las personas, y afecta más a las mujeres que a los hombres, pues en adelante ellas serán consideradas sucias y dejadas por impropias e impuras para el matrimonio o para un enlace público o legítimo. Serán triplemente excluidas: por su sociedad y comunidades de origen, hombres y mujeres, porque esta vejación se añadirá al hecho de ser una mujer que abandonó a los suyos y por eso acabó mal, así como por las violencias que sufrió, si es que las tuvo públicamente en su país; serán excluidas por los hombres y las mujeres de otras comunidades subsarianas, y por último, serán excluidas por la sociedad del país de destino donde se quedarán por un tiempo relativo. Es decir, se convierten en mujeres negras y putas para casi todos, características sinónimas intercambiables y elementos fundamentales constitutivos de una identidad asignada de la que les es prácticamente imposible deshacerse, en tanto las condiciones que generan y mantienen esa identidad sexual y racial no se modifiquen socialmente.

Un ejemplo de la exclusión social y racial de las mujeres subsarianas en Argelia y en Marruecos se puede examinar en el campo de las

relaciones amorosas. Los jóvenes subsaharianos pueden andar con mujeres o muchachas marroquíes y rara vez con argelinas. Las mujeres migrantes en esos países salen con hombres de sus comunidades y de otras comunidades subsarianas. Como lo acabo de destacar, la suciedad que aparta del grupo es un elemento de identidad de las personas que todo el mundo conoce y en particular en la comunidad de los subsaharianos, por lo que uno de los efectos simbólicos y materiales de este apartamiento sería la constitución de un grupo de mujeres vejadas, quienes viven juntas y se ven privadas de cualquier protección colectiva. En otras palabras, en la realidad cotidiana esas mujeres ya no se pertenecen a sí mismas y son percibidas y designadas como mujeres que están a disposición de otros.

Aquí podemos abrir un paréntesis. Basta pensar en los países donde la violación es un arma de guerra, como la República Democrática del Congo, donde es un fenómeno masivo y conocido, Serbia o Argelia. A menudo, las violencias sexuales se callan, no se habla de ellas, mejor dicho, son indecibles. Lo que vale para las subsarianas vale para las argelinas y las marroquíes.

Por otra parte, cuando se les dice: por qué no hablar, por qué no decir, por qué no dirigirse a una autoridad, ellas responden más o menos casi siempre lo mismo: “Decírselo ¿a quién?” “Hablar de eso duele demasiado, me da demasiada vergüenza, quién me va a querer después, si se sabe ya nunca más conoceré el amor, quizás algún día olvide” o “Prefiero guardar el silencio, así nadie me estará mirando con malos ojos”.

En el seno mismo de las comunidades subsarianas, las mujeres que viven con un compañero oficial —no estoy diciendo forzosamente jurídica sino oficialmente, debido a que en estas comunidades esas mujeres tienen uno o varios—, no están exentas de violencia conyugal y

han sufrido esa violencia sin protestar, porque quizá más que todas las demás mujeres su dependencia económica y social es total.

Un relato de una entrevista que realicé en Argel, capital de Argelia, me parece significativo:

Tengo un bebé y no puedo arreglármelas sola. Mi compañero no quiere que yo me las arregle sola. No somos de la misma nacionalidad, pero él es negro igual que yo. Entonces no tengo más opción, acepto. Él es quien me da, nos da de comer a mí y a mi bebé. Muchas veces me pega, yo soy como un animal.

Parece no tener ninguna perspectiva de resarcimiento, ni posibilidad de hablar de eso con una persona facultada que escuche el relato, que escuche sin juzgar.

En general, el conjunto de los comentarios que acabo de hacer sobre las violencias ejercidas contra las mujeres durante su viaje clandestino, me lleva a esa cuestión que me parece fundamental: la protección bajo todas sus formas.

En el relato que acabo de citar, la persona dice: Él hace todo lo que quiere conmigo. ¿Qué puedo hacer? ¿Quién puede ayudarme? Nadie. Esta expresión remite a dos estados: el aniquilamiento y una profunda desesperanza, que son la última y la primera condición de las mujeres migrantes excluidas: sentirse solas, no saber qué hacer, esperar una mano caritativa que no aparece. En una palabra, indefensas. Recibir golpes que seguirán, sea cual sea el lugar, el momento, la intensidad del golpe. El golpe no dejará de recordar a quienes los reciban que este gesto da un derecho pleno y soberano a quien lo perpetra para hacer lo que quiera con su víctima. Hacer lo que quiera



significa que nadie lo sabrá y nadie intervendrá. El sitio de violencia seguirá siendo inaccesible para los amigos, vecinos y parientes; esto es, no habrá ninguna posibilidad de auxilio.

Aquí sucede algo terrible, la caída de una convicción natural, convicción universal que todo el mundo comparte, y es que el otro, sea cualquier otro, todos los demás, todos los otros, todos aquellos con quien vivo o debo vivir en mi hogar o fuera de él, en términos de principios de justicia elemental para decirlo con mayor precisión, respetará mi existencia y mi estado físico. Si la ayuda o el auxilio no son ni subjetiva ni materialmente concebibles ni materialmente imposibles como en Francia o en España, en Marruecos y en Argelia no serán ni concebibles ni posibles, como en aquellos países.

La policía, los jefes de la comunidad, los centros de atención, los centros de acogida para mujeres víctimas de violencia, los asistentes sociales, los médicos, los psicólogos, los abogados, los sindicalistas, los partidos políticos, los responsables religiosos, son tantas instituciones o representantes autorizados, que en esos países simplemente no existen o no se puede confiar en ellos.

Pienso en particular en la justicia y en la policía. Ya sea porque para ellos no hay ningún lazo de familiaridad. Pienso en particular en los psicólogos, en los psiquiatras. Esto es, simplemente porque esos grupos son financieramente incosteables, me estoy refiriendo también a los abogados. Cuando los abogados aceptan defender a esas mujeres, lo cual es absolutamente imposible en un país como Túnez, lo único que le queda a esa mujer, al no poder actuar de otra manera, es encerrarse en el silencio. Hacen lo mejor que pueden, dicen: "Pues es mejor quedarme callada".

Hay organizaciones argelinas y marroquíes con pocos recursos que tratan de ayudar a esas mujeres y no a las mujeres víctimas de violencia en general sino a las refugiadas. Las mujeres refugiadas en raras ocasiones, salvo a organizaciones, apelan a alguna autoridad para informar lo que sucedió. La única ley que vale es la ley del silencio. Las mujeres que han sufrido violencia durante su viaje clandestino, se asombraban cuando yo les hacía esa pregunta. Y la respuesta era siempre la misma. "¿Con quién quejarnos?". La pérdida de confianza en la institución no ocurrió durante el viaje clandestino, en realidad. De hecho, para las tres cuartas partes de las mujeres nunca existió siquiera. En sus países origen, construyeron la desconfianza hacia la autoridad, hacia el que representa al violento, no el derecho, sino la violencia, no la justicia sino la arbitrariedad. Y esta ha sido la experiencia temprana de casi todas las mujeres que emigraron hacia la Unión Europea.

Para finalizar, quiero retomar la cuestión que motivó esta encuesta, la violencia sufrida por las mujeres en su viaje clandestino. Acaso esta violencia se debe a que ha sido apreciada por los Estados como lo que ha sido hasta ahora: violencia pasajera o marginal, que no requieren más que una atención periférica o quizá una discreta benevolencia.

Están indefensas, les decía a los agentes, pues no pueden ser defendidas precisamente porque no existen para nadie. Sólo existen para sí mismas y su agresor. En el país de origen o durante el viaje clandestino se ha perpetrado un atentado sobre el cuerpo y el espíritu de una mujer con sus consecuencias. Esto genera trastornos postraumáticos, por lo que las consecuencias rara vez son pasajeras. No se trata de situaciones de perturbación que no persisten, que no pasan de un mes. Al contrario, duran muchísimo tiempo.





# **LA ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA FAMILIAR DESDE EL ÁMBITO MUNICIPAL**

---

*Martha Graciela Ramos Carrasco*



## **EL PROBLEMA: LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA**

Chihuahua es el estado más grande de la República mexicana, conocido internacionalmente por los crímenes cometidos contra mujeres en Ciudad Juárez, de donde surge un nuevo concepto: el feminicidio. Este fenómeno se ha ido extendiendo a otras ciudades e incluso a otros países, debido al alto nivel de impunidad.

En el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, constituido por 43 organizaciones de 17 estados de la República, consideramos que el feminicidio es la forma extrema de la violencia contra las mujeres, como resultado de la inequidad de género, la misoginia y la falta de procuración y administración de la justicia.

En las administraciones anteriores del estado de Chihuahua, y según las cifras oficiales, una mujer era asesinada cada 10 u 11 días. Ahora, con el estado militarizado y desatada la criminalidad y la impunidad como nunca se había visto, se asesina una mujer cada cuatro o cinco días.

La Corte Penal Interamericana ha analizado el primer juicio en contra del Estado mexicano por las jóvenes asesinadas en noviembre del 2001 y cuyos cuerpos aparecieron tirados como basura en el Campo Algodonero, un gran lote baldío donde ahora se asientan lujosos centros comerciales, hoteles de primera y el nuevo consulado estadounidense.

Chihuahua fue el primer estado del país en contar con una ley para el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, pero salvo por algunas excepciones y a pesar de que existe un Consejo para impulsar su cumplimiento, la ley es todavía letra muerta, no cuenta con un reglamento, no contempla la alerta de género ni las órdenes de protección, ni tiene un presupuesto asignado.

Chihuahua es el primer estado de la República donde se ha tratado de implementar de manera integral el nuevo sistema de justicia penal, con juicios orales al estilo sajón, con el objetivo de: reducir el índice de impunidad; dar rapidez y seguridad jurídica a los procedimientos penales; contar con resoluciones judiciales justas, y recuperar la credibilidad de la ciudadanía hacia las instituciones del sistema de justicia penal.

Este sistema se apoya en los principios de:

- Oralidad.
- Inmediación.
- Imparcialidad.
- Publicidad.
- Continuidad.
- Concentración.
- Contradicción.
- Presunción de inocencia.
- Debido proceso.

A pesar de que las organizaciones de mujeres logramos que se incorporara la perspectiva de género en algunas de las nuevas leyes y que la violencia familiar quedara como delito que se persigue de oficio, con penalidad de uno a cinco años de prisión, en las unidades del Ministerio Público no se cuenta con los regla-

mentos o protocolos para la adecuada atención de las víctimas, quienes son doblemente victimizadas por la institución que debería protegerlas y defenderlas, al dejarlas en la total indefensión, en grave riesgo y con la única posibilidad de la separación conyugal para intentar proteger su vida.

En México, no contamos con cifras precisas respecto a la violencia de género, pero según informes de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), “de diciembre de 2006 a octubre de este año, en el país han sido asesinadas 3 mil 726 mujeres, la mayor parte por violencia intrafamiliar” (*La Jornada*, México, 16 de noviembre de 2009).

Precisamente, las Mujeres de Negro acabamos de terminar una gran acción nacional: llevar una campana de 85 kilos con la leyenda “Ni una muerta más”, desde el Distrito Federal hasta Ciudad Juárez. Hicimos el recorrido marchando y tañendo la campana por 17 localidades, para tratar de que su sonido, que va rompiendo los aires, despierte los corazones dormidos o insensibilizados de la sociedad mexicana y mueva la conciencia y la voluntad política de las autoridades, para que se decidan de una vez por todas a erradicar la violencia de género.

Se nos ha enseñado que la familia, el hogar, debería ser un espacio seguro, donde las mujeres, niños y niñas deberían estar protegidos, vivir en armonía, desarrollar los valores. Sin embargo, en millones de hogares (si tomamos en cuenta algunos sondeos donde se afirma que una de cada tres mujeres es agredida por su pareja, o que más del 50% de los delitos en general son de violencia familiar) se vive la tortura, el horror y la muerte.



## **Algunos intentos de solución desde el Gobierno Municipal: las unidades de Atención a la Violencia Familiar**

En 2005 se conformó el Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal, en el que una de las comisiones es la de Atención a la Problemática de Violencia Familiar, conformada por organizaciones sociales, escuelas de psicología y de trabajo social y funcionarios de la Dirección de Seguridad Pública Municipal (DSPM).

Gracias a esta Comisión y a la voluntad política de las autoridades municipales, desde diciembre de 2005 funcionan dos unidades de Atención a la Violencia Intrafamiliar (UAVI's) en las comandancias de policía de la ciudad de Chihuahua, con resultados positivos, a tal grado de que desde las unidades del Ministerio Público, que deberían atender estos delitos, canalizan a las víctimas a las UAVI's, porque "ahí sí les van a resolver su problema".

El objetivo de las UAVI's es contribuir a la erradicación de la violencia familiar en el municipio de Chihuahua, a través de una atención primera, profesional e integral a víctimas y generadores, con canalizaciones a instituciones especializadas y seguimiento de casos.

Se cuenta con trabajadoras sociales, psicólogas y abogadas, más dos policías de apoyo; en total son 13 personas y algunas voluntarias como "acompañantes solidarias", laborando en dos turnos. Hasta 2010, la cifra de casos atendidos supera los 6 mil.

Asimismo, se ha trabajado en la sensibilización de cientos de policías municipales y en la capacitación especializada para mandos medios. Se elaboraron protocolos de atención que se

están analizando, precisamente dentro de un proceso de capacitación para altos mandos.

Aunque el personal es especializado en su materia específica, la capacitación que han recibido les permite poder responder adecuadamente en situaciones de crisis emocional, orientar y acompañar en procesos legales, o canalizar a instituciones y buscar ayuda social.

El acceso a las personas agresoras detenidas en las comandancias ha sido una gran oportunidad para, sobre todo en casos más o menos leves, contener eficazmente el proceso de violencia, apercibiendo al agresor sobre la comisión de un delito, el seguimiento que se dará desde la misma comandancia y la posibilidad de enfrentar la justicia penal. Incluso muchos de ellos, que no cumplían con la pensión alimenticia, acuden periódicamente a depositarla en las mismas comandancias para que sean entregadas a la familia.

A pesar de que no ha sido posible judicializar los casos debido al mal funcionamiento de los operadores en los Ministerios Públicos, se han encontrado soluciones a través de los juzgados civiles en casos de depósitos de personas, causales de divorcio y pensión de alimentos.

También podemos afirmar que en muchos casos se ha disminuido la violencia física gracias a la presencia de policías sensibilizados y capacitados que realizan seguimiento de casos o a las llamadas telefónicas que se efectúan desde las comandancias.

Sin embargo, existen problemas todavía sin solución efectiva:

- La dificultad para contactar a las víctimas que no se presentan a las citas, que no tienen teléfono, que se desaniman en su proceso de rehabilitación, que cambian de domicilio, entre otras razones.

- Resulta difícil la sensibilización de la institución de policial para dar la atención adecuada, pues consideran que no les corresponde o mantienen prejuicios misóginos.
- Falta un albergue temporal para casos graves.
- Falta de personal y de equipo.
- Hay desatención en el Ministerio Público a casos canalizados.
- Exceso de trabajo; imposible el seguimiento sin redes de apoyo voluntario.

## **PROYECTO PILOTO DE “ACOMPAÑANTES SOLIDARIAS DE MUJERES Y FAMILIAS EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA”**

Es un voluntariado con personas sensibles, mujeres sobre todo, dispuestas a capacitarse y dar algo de su tiempo para asesorar y en su caso acompañar a las víctimas en su proceso de recuperación psicológica y social, y si lo deciden así, en su proceso legal.

Las “acompañantes solidarias” están logrando cambiar la atención del personal del Ministerio Público, al señalar las incorrecciones en el trato, en el proceso legal, en las actas levantadas o en las conclusiones con que tratan de despedir a las víctimas.

Diseñamos una capacitación inicial en siete módulos, de cuatro horas cada uno, y una asesoría continua, de manera que el acompañamiento sea eficaz tanto en la cuestión social como en el apoyo a la terapia psicológica o el proceso legal. Las acompañantes están aprendiendo a manejarse con seguridad tanto en las unidades ministeriales como en los juzgados.

Desgraciadamente, hasta ahora no ha sido posible algún apoyo financiero para este proyecto y se avanza con mucha lentitud, pero al mismo tiempo está demostrando su bondad.

## **ALGUNAS PROPUESTAS URGENTES**

Por último, a continuación se presentan algunas propuestas que es necesario poner en marcha:

- Centros de justicia familiar, para evitar la doble victimización.
- Reforma del sistema penal con perspectiva de género.
- Sensibilización, capacitación, evaluación y monitoreo para operadores del sistema de justicia y funcionarios de dependencias mandatados por las leyes sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.
- Presupuestos con perspectiva de género, monitoreados por la sociedad civil, y rendición de cuentas.
- Reglamentos para funcionarios públicos y aplicación de sanciones por incumplimiento.
- Centros o unidades de atención integral en cada uno de los municipios de la República.
- Promoción de redes ciudadanas para el acompañamiento solidario y el seguimiento de casos.





# **GÉNERO Y ACCESO A LA JUSTICIA: AVANCE PARA LA EQUIDAD E INCLUSIÓN**

---

*Josefina Ramos Mendoza*



Este trabajo tiene como base el presentado en el Seminario Internacional “Todas en Juárez seguras: ciudades, mujeres y derechos humanos”, con el apoyo en fuentes secundarias: diversos documentos (legislación, informes de reformas del Poder Judicial, estudios académicos, artículos periodísticos), localizados por métodos virtuales o bibliográficos, sin que se pretenda sostener que son todos los que se encuentran a disposición de los estudiosos.

El texto está dividido en dos grandes acápites: el primero recoge elementos conceptuales sobre el derecho humano que tenemos mujeres y hombres de vivir una vida sin violencias y el acceso a la justicia; si este derecho es conculcado; la situación de seguridad ciudadana y violencia contra las mujeres en América Central; los adelantos normativos, gubernamentales, del sistema de justicia y las acciones complementarias de las instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, así como las principales dificultades identificadas en Centroamérica y Panamá para lograr ese acceso. El segundo aborda los retos para la transversalización de género en nuestros países.

## **ACCESO A LA JUSTICIA: LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA**

### **DERECHO HUMANO**

La violencia y la inseguridad en los países del área centroamericana adquieren cada día dimensiones más preocupantes, aunadas al aún insuficiente acceso a los servicios de atención a estos fenómenos,



que se manifiesta con mayor impacto en las mujeres —principales demandantes de esos servicios.

La violencia contra las mujeres en sus diversas manifestaciones —física, económica, psicológica o emocional y sexual— se presenta tanto en el ámbito privado como público y constituye un fenómeno que se expresa en actitudes y comportamientos de irrespeto a los derechos humanos de las personas y su dignidad, lo que provoca la inseguridad ciudadana en los diferentes ámbitos.

El estudio sobre violencia realizado por la Unidad Mujer y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) identifica la violencia contra las mujeres en un contexto de desigualdad social, al señalar que:

América Latina y el Caribe se caracterizan por los altos niveles de desigualdad y pobreza y la práctica de formas de discriminación, donde una de las más persistentes es la que produce la desigualdad de género. El vínculo entre violencia y discriminación de género es indisoluble y debe ser considerado para entender la violencia contra las mujeres (Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL, 2007: 12).

El estudio precisa que la violencia es una violación a los derechos humanos, al indicar que: “En el contexto de desigualdad, discriminación e impunidad, la violencia de género se destaca como una violación sistémica y sistemática de los derechos humanos y como un obstáculo al desarrollo económico, social y democrático en todos los países” (Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL, 2007: 14).

## SEGURIDAD CIUDADANA

Estas afirmaciones se confirman en el Informe sobre Desarrollo Humano 2009-2010 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) “Abrir espacios a la Seguridad Ciudadana y al Desarrollo Humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central IDHAC, 2009-2010”, que indica que en América Central el principal problema de seguridad ciudadana es la violencia de género y las agresiones sexuales.

Además, señala que en Centroamérica existe una forma de inseguridad ocasionada por conductas punibles que denominan “delitos silenciados”, los que producen las llamadas “inseguridades invisibles o invisibilizadas”. En los delitos silenciados concurren los siguientes supuestos:

- La mayoría no se denuncia; entre ellos se encuentran las acciones de violencia que padecen ciertas personas por su origen étnico, su género o edad.
- La mayoría de las conductas delictivas están tipificadas penalmente de un modo más o menos preciso en todos nuestros países.
- Sin embargo, las evidencias demuestran que ni la comunidad ni las autoridades las toman muy en serio.
- De manera que mayoritariamente suelen ser toleradas, sus autores quedan impunes y las víctimas desprotegidas.

Dentro de las inseguridades invisibilizadas se encuentran las que afectan a los jóvenes, a la niñez y a la tercera edad, a las minorías étnico-culturales, sobre todo por su ubicación en territorios donde la ausencia del Estado da pie a expresiones singulares de la criminalidad hacia las mujeres.

## INSEGURIDAD Y VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Es innegable que las mujeres estamos expuestas, como sujetos pasivos o activos, a todos los delitos. No obstante, la inseguridad ciudadana en Centroamérica, en cuyos orígenes participan diversos factores algunos comunes y otros que varían de país a país, tiene una característica común y obvia: no es igual para ambos sexos, puesto que hombres y mujeres somos diferentes y participamos en el delito de modos distintos y estamos expuestos a distintos riesgos. Algunos delitos son cometidos preponderantemente contra las mujeres, como el homicidio del cónyuge, conviviente o ex pareja maltratante, y la mayoría de las mujeres infractoras incurre en delitos ordinarios.

Las mujeres de América Central, al igual que la mayoría de mujeres en el mundo, percibimos, valoramos y negociamos las amenazas con parámetros distintos de los hombres. Lo que es indispensable para construir estrategias que permitan ciudades seguras para hombres y mujeres, es reconocer que las mujeres y los hombres no somos iguales, no sentimos igual, no percibimos ni reaccionamos de igual manera ante situaciones de peligro, debido a que desde niñas se nos enseñó a interiorizar el peligro y a estar en guardia para que nuestro comportamiento no lo atraiga, lo que nos hizo tener estrategias de autoprotección.

Muchas recibimos, en cualquier momento, de parte de los hombres conductas que perpetúan relaciones desiguales —como las ofensas, las bromas o los “piropos” que invaden nuestra esfera privada—, cosa que a la inversa no ocurre. Se nos enseñó a temer a los desconocidos, a evitar los lugares oscuros y a considerar que los hombres de nuestra familia —padre, hermanos o compañeros o esposos— son las personas que nos pueden dar seguridad y protección. Sin embargo, las evidencias muestran que la mayor parte de los

delitos violentos contra las mujeres es cometida por hombres cercanos a la víctima y en su mayoría en el propio domicilio de ésta.

En principio, la víctima de *cualquier* delito contra la vida y la integridad personal puede ser un hombre o una mujer. Pero para esta exposición interesa la cara oculta o el delito silenciado de la violencia contra las mujeres —y ese “silencio” se debe a que los hechos ocurren en el contexto “privado” de la familia o de las relaciones de confianza y somos más afectadas por la violencia física en el marco de relaciones íntimas.

Se puede afirmar que la violencia contra las mujeres es, asumiendo la denominación del PNUD, la *principal cara escondida* de la inseguridad ciudadana en América Central, pues ni la opinión la percibe como parte del problema y la mayoría de las mujeres no reconoce como delitos algunas acciones violentas en contra nuestra. El avance de la violencia hacia la mujer adquiere cada día mayores y más preocupantes modalidades, como son el femicidio y feminicidio, la violencia sexual, la trata y la violencia doméstica o intrafamiliar.

### SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y JUSTICIA PENAL

En América Central, la erradicación de la violencia contra las mujeres está depositada principalmente en el Sistema de Seguridad Ciudadana y Justicia Penal (SSCJP): la policía, el aparato judicial y las cárceles, a los que se añaden en los últimos tiempos tres componentes: programas para prevenir formas específicas de delincuencia, mecanismos alternativos para el tratamiento de conflictos o infracciones, y sistemas de atención a las víctimas del delito. Como todos sabemos, el actor principal del sistema es el Estado y sus órganos centrales de poder, con la intervención reciente de los gobiernos municipales, la denominada sociedad civil y la comunidad internacional.

El SSCJP —en especial en el denominado Triángulo Norte: Guatemala, El Salvador y Honduras, sin que pueda afirmarse que los otros países no adolecen de esta visión— intenta erradicar muy precariamente la violencia contra la mujer, al atender sobre todo los efectos de las conductas delictivas, con una respuesta reactiva de las instituciones especializadas, lo que origina una sobrecarga altísima, que a su vez genera grandes deficiencias, entre ellas, el desbordamiento de causas penales, altas tasas de impunidad y de reincidencia, y salidas erróneas o disfuncionales.

Aunada a estos problemas estructurales, es evidente que la multiplicidad de formas que adquiere la violencia de género demuestra su gravedad y complejidad, que requiere para eliminarla variadas estrategias concurrentes: transformación de los patrones socio-culturales, prevención, detección, atención y sanción, impulsadas desde los poderes públicos y la sociedad en su conjunto, con planes, programas y acciones que favorezcan el fortalecimiento de los derechos humanos y la seguridad ciudadana, y que avancen hacia la equidad de género.

### **Adelantos**

La observación empírica y documental permite identificar, sin ser exhaustiva, algunas experiencias que pueden ser referentes en el esfuerzo de apoyar el acceso a la justicia, tanto desde las organizaciones de la sociedad civil como del Estado, de sus órganos y organismos del SSCJP.

### **Normativos**

Los Estados han hecho esfuerzos para adoptar un marco jurídico y político adecuado para dar respuesta al acceso a la justicia y a la violencia contra las mujeres, al ratificar los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos que establecen, entre otros

aspectos, el derecho de acceso a los servicios judiciales, en paridad para todas las personas que habiten en su territorio. Sin embargo, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) sólo ha sido ratificado por Costa Rica, Guatemala y Panamá.

En todas las constituciones políticas de la región se reconocen el principio de igualdad y la obligación de garantizar el goce de los derechos que se derivan de la administración de justicia. En casi todos los países se han aprobado leyes especiales o se han modificado los códigos penales para sancionar la violencia intrafamiliar y algunos delitos sexuales. En la actualidad, la mayoría otorga facultades para solicitar y decretar medidas de protección o bien establecer un juicio o procedimiento que termine en una sanción. Gran parte de ellas contempla la violencia física, psicológica y sexual, y sólo algunas consideran la violencia económica o patrimonial.

Esto genera una gran disparidad normativa que influye también en el subregistro, aunque algunos datos obtenidos señalan que muchas de las víctimas de violencia doméstica e intrafamiliar son mujeres y que la mayoría de los agresores es hombre; que en 80% de los casos no se trata de un incidente aislado sino de una práctica frecuente; que la casa habitación es el teatro principal de los hechos; que una misma mujer es objeto de distintas violencias; que la violencia física o psicológica es más común que la patrimonial, y que la violencia sexual en este contexto no es muy frecuente.

Las encuestas de victimización descubren una incidencia bastante mayor de la violencia contra las mujeres que la que muestran los registros oficiales, sin que pueda dejar de afirmarse que la mitad de las mujeres centroamericanas ha sido objeto de violencia durante su vida adulta y casi siempre quien las ha agredido no es un extraño

sino el hombre que escogieron para compartir la vida. Esta tragedia silenciosa, sin embargo, comienza a ver la luz, puesto que en casi todos los países, y según todas las fuentes, el número de denuncias está aumentando, aunque sea lentamente, al tropezar muchas de ellas con los obstáculos del sistema.

También, han dispuesto recursos de los presupuestos nacionales y locales para la creación y el mejoramiento de instancias gubernamentales y de los sistemas de justicia para prevenir, proteger y sancionar la violencia de género, sin que los mismos tengan un equilibrio entre los presupuestos de sanción con los destinados a la prevención.

## GUBERNAMENTALES

Los países de la región tienen organismos autónomos, semiautónomos o dependientes del Poder Ejecutivo,<sup>1</sup> que son mecanismos para el adelanto de las mujeres e inciden principalmente en la promoción, información y divulgación de derechos de igualdad y equidad de género en sus respectivos países. El rango, posición y presupuesto de estas instituciones dificultan su efectividad e influencia.

La Declaración denominada el Consenso de Quito<sup>2</sup> incorporó acuerdos y compromisos para contribuir, desde el Estado, la sociedad civil y los medios de comunicación, a la erradicación de la discriminación y violencia de género, a fin de garantizar el acceso a la justicia, principalmente a las mujeres víctimas y sobrevivientes de violencia.

---

<sup>1</sup> Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM-Guatemala), Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU-El Salvador), Instituto Nacional de la Mujer (INAM-Honduras), Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM-Nicaragua), Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU-Costa Rica) e Instituto Nacional de la Mujer (INAMU-Panamá).

<sup>2</sup> Emitida por la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en agosto de 2007.

La Declaración Conjunta de la xxvi Reunión de Jefes de Estado y Gobierno de los países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) —celebrada en junio de 2005— incorporó al Consejo de Ministros el tema de la mujer, como parte del Sistema de Integración Centroamericana.

El Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (COMMCA) tiene entre sus competencias erradicar todas las formas de violencia contra la mujer y garantizar sus derechos en condiciones de igualdad y de equidad. Y para diciembre de 2009 se organizó la Cumbre de Género, Integración y Desarrollo.

El modelo de desarrollo hemisférico adoptado por los Jefes de Estado en las Cumbres de las Américas reconoce que el acceso a la justicia, la tutela judicial efectiva y las relaciones del sistema de administración de justicia con la ciudadanía, deberían ser incluidos entre los factores que definen el grado de desarrollo y la calidad de vida de una sociedad, para favorecer el compromiso formal de los poderes ejecutivos de la región con esa visión.

En El Salvador, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), a través del Programa de Saneamiento de las Relaciones Familiares, con una participación interinstitucional, atiende integralmente a víctimas de violencia intrafamiliar, agresiones sexuales y maltrato a la niñez.

El Plan Nacional para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar de El Salvador, en su Plan de Acción 2005-2009, tiene entre sus objetivos estratégicos establecer mecanismos que garanticen la atención integral con eficacia, eficiencia y calidez en las áreas emocional, psicológica, social, médica y legal a las víctimas de violencia intrafamiliar y abuso sexual, con la participación de orga-



nismos gubernamentales, no gubernamentales, municipalidades y empresa privada.

La Secretaría de Seguridad de Honduras tiene en funcionamiento la Línea 114 "VIVIR", impulsada con incidencia del Instituto Nacional de la Mujer (INAM), para cumplir con el objetivo de dar protección a las mujeres afectadas por violencia doméstica. El INAM ha elaborado instrumentos legales con enfoque de equidad de género:

- Manual para los Jueces de Violencia.
- Perfil del Mediador Prejudicial en Materia de Familia.
- Protocolo de Atención a la Violencia contra las Mujeres en todas las Etapas de su Vida.
- Manual para el Análisis de Jurisprudencia, para mejorar la aplicación de justicia en relación con la tutela efectiva de la protección de los derechos humanos de las mujeres.
- Manual de Aplicación de la Ley contra la Violencia Doméstica para los Jueces del Poder Judicial.
- Diagnóstico sobre la Respuesta Institucional sobre los Casos de Violencia Doméstica a Nivel Nacional en Coordinación con el Poder Judicial.

También impulsó la creación de la Comisión de Alto Nivel en el Gabinete Social para la implementación del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2006-2010, que contempla acciones estratégicas para prevenir y reducir la violencia contra la mujer en todas sus manifestaciones. Asimismo, estimuló la conformación de la Comisión Técnica Interinstitucional de Implementación de dicho plan con la participación de 12 secretarías de Estado.

En Panamá, el Ministerio de Desarrollo Social cuenta con un Centro de Orientación y Atención Integral, para brindar respuestas a los problemas sociales que enfrentan los grupos de aten-

ción prioritaria. Atiende a hombres, mujeres, niños, niñas, jóvenes, personas con discapacidad y adultos mayores, que presenten algún tipo de problema social que atente contra su integridad y su calidad de vida. Brinda servicios de atención de casos y cuenta con Tu Línea 147, para reportar casos de riesgo social por situaciones de maltrato infantil, abuso sexual, explotación laboral, apoyo emocional, violencia doméstica, malos tratos, orientación legal y para ser escuchados. Además, este programa cuenta con un equipo técnico psicosocial.

## SISTEMA DE JUSTICIA

### **a) Declaraciones de las Cumbres Iberoamericanas de Presidentes de Cortes y Tribunales Supremos de Justicia**

- La Declaración adicional a la Declaración de Santa Cruz de Tenerife, en ocasión de la VI Cumbre (2001), a propuesta de Panamá, adoptó por primera vez la promoción de la incorporación e institucionalización de la perspectiva de género en la administración de justicia y en los programas curriculares de capacitación judicial, para realizar un diagnóstico sobre discriminación por razón de género en la administración de justicia e incluir en las próximas cumbres el tema de incorporación transversal en la administración de justicia de la perspectiva de género y el resultado del diagnóstico sobre discriminación por razón de género.
- La Declaración de Cancún emitida en la VII Cumbre (2002) centró su eje temático en el acceso a la justicia; declaró especialmente el acceso de las mujeres a la justicia, al subrayar la importancia de adoptar una “Política de Igualdad de Género” y promoverla como una política institucional transversal, así como el deber de garantizar una administración de justicia eficiente y acorde con las necesidades de las usuarias y usuarios, con el fin de eliminar todas aquellas prácticas y costumbres

con efecto o resultado discriminatorio, por razones de género o de cualquier otra naturaleza.

- La Declaración de Brasilia firmada en la XIV Cumbre (2008) estableció el acceso a la justicia de grupos vulnerables y aprobó las “Reglas de Brasilia” sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, que define la discriminación como un obstáculo para el acceso a la justicia, agravado cuando concurren otras vulnerabilidades; incorpora la definición de la violencia contra la mujer y el establecimiento de medidas para eliminar la discriminación en el acceso a la justicia en especial en los supuestos de violencia contra la mujer, mediante mecanismos eficaces destinados a la protección de sus bienes jurídicos, al acceso a los procesos judiciales y a su tramitación ágil y oportuna.

### **ENCUENTROS DE MAGISTRADAS DE LOS MÁS ALTOS ÓRGANOS DE AMÉRICA “POR UNA JUSTICIA DE GÉNERO”**

Se iniciaron en San José Costa Rica en 2000, con el tema central del acceso a la justicia y la perspectiva de género, donde se aprobó un Plan de Acción inicial que sentó las bases para impulsar un proyecto realizado en el Poder Judicial de Costa Rica de transversalizar la incorporación de la perspectiva de género en el quehacer de la administración de justicia.

En cada Encuentro, con periodicidad anual, se abordan temas encaminados a fortalecer la sensibilización sobre equidad de género y temas doctrinarios que fundamenten el mejoramiento de la justicia desde ese enfoque.

Entre los avances y compromisos alcanzados en esos encuentros se aprecian los siguientes:

- Incremento del número de magistradas en los órganos más altos de la administración de justicia.
- Aumento del número de Estados que cuentan con mujeres en dichos órganos.
- Promoción de las mujeres magistradas para presidir los órganos judiciales en la región: El Salvador, Honduras, Nicaragua.
- Inclusión del tema de la incorporación de la perspectiva de género en la administración de justicia en las declaraciones de las cumbres de Presidentes de las Cortes Iberoamericanas.
- Creación de entidades especializadas en el sistema judicial para incorporar la perspectiva de género.
- Incorporación de la perspectiva de género en algunos proyectos de modernización del sector.

### **Poderes y órganos judiciales**

Los poderes judiciales de Guatemala y Nicaragua cuentan con unidades especializadas dependientes del Tribunal Superior, relacionadas con el enfoque de género. En Costa Rica cuentan con la Comisión de Género, conformada por magistradas y magistrados integrantes de la Corte Suprema. Aún los de Honduras, El Salvador y Panamá, de acuerdo con la información disponible, están pendientes de crearlas.

En los poderes judiciales de la región han aprobado e impulsado planes de acción de mediano plazo para la incorporación de la equidad de género en los ámbitos jurisdiccionales y administrativos de la justicia.

La Corte Suprema de Nicaragua, a través del Programa de Fortalecimiento Judicial y Acceso a la Justicia que financia el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), desarrolla los siguientes programas especiales con enfoque de género:

- Programa de Apoyo a Víctimas de Violencia Intrafamiliar (PAV), con el Ministerio de Salud, la Policía Nacional, la Fiscalía, organizaciones de la sociedad civil, el Ministerio de Educación y autoridades regionales y locales de la Costa Caribe y Ciudad Sandino, en el desarrollo de un modelo de atención, prevención y sanción que mejore los servicios de atención a las víctimas de violencia intrafamiliar. Los enlaces interinstitucionales coordinan la remisión de casos o la recepción de las víctimas que envían las instituciones del sector justicia o las instituciones religiosas y de la comunidad y organizaciones de mujeres.
- Centros de Atención, Mediación, Información y Orientación (CAMINOS), que funcionan en cinco comunidades de la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) y dos de la Región Autónoma Atlántico Sur (RAAS). Cada Centro cuenta con entre ocho y 20 mediadores voluntarios que asisten una vez a la semana a dar atención. Existen mediadores en pequeñas comunidades alejadas del centro de mediación.
- Programa de Atención a Escolares (PAE), que se constituyó para fortalecer la construcción de ciudadanía y contribuir a la convivencia pacífica, con la participación de Ministerio de Educación y los jueces locales, civiles penales y únicos en todas las circunscripciones judiciales del país.

### **Servicio Nacional de Facilitadores Judiciales Rurales**

La Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua apoyan la formación del Servicio Nacional.

Los Facilitadores Judiciales Rurales (FJR) son personas reconocidas legal e institucionalmente como auxiliares voluntarios y gratuitos al servicio de la administración de justicia y tienen por principal función servir a la misma y realizar mediaciones en materia

penal. Son elegidos por su propia comunidad y sirven a las personas que más necesitan acceder a la justicia, como los pobladores de áreas rurales, mujeres e indígenas, realizan trabajos de mediador y guía con impactos en la pobreza, en la prevención de la violencia en todas sus formas y en aumentar la eficiencia del Poder Judicial. Este modelo adaptado se está replicando en Panamá y en Paraguay.

El Plan Estratégico para el Poder Judicial de Costa Rica, con sus Planes Estratégicos Corporativos y Planes Estratégico-Operativos de los Circuitos Judiciales 2007-2011, elaborado en julio de 2006, define su Misión así: “Administrar justicia en forma pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con la Constitución Política, los instrumentos internacionales y demás normas del ordenamiento jurídico, ofreciendo siempre excelencia en la calidad de atención a todos los usuarios y usuarias”.

El mismo instrumento señala como Visión del Poder Judicial:

Administrar justicia con los más altos estándares internacionales de independencia, imparcialidad, responsabilidad, equidad, probidad, transparencia, descentralización, eficiencia y calidad, garantizando la protección de los derechos, garantías y libertades de las personas. Todo servidor / a judicial será consciente de su elevada función en la sociedad, ofreciendo un servicio de excelencia y humanizado, que incrementará la confianza de la población. Garantizar la no discriminación por razones de género, etnia, ideología, nacionalidad, discapacidad y religión en las decisiones judiciales, en el acceso a la justicia y en la organización y funcionamiento interno del Poder Judicial; contribuyendo así al desarrollo democrático, económico y social y a la convivencia pacífica en Costa Rica.

Dicho Plan contempla como uno de sus temas estratégicos “Necesidad de institucionalizar operativamente la Política de Equidad de Género”.

### **Policía Nacional**

La Policía Nacional Civil de Guatemala, a través de la Oficina de Atención a la Víctima, desarrolló el Programa de capacitación a elementos policiales, para favorecer cambios curriculares, al introducir materias como género, violencia doméstica, servicio comunitario, multietnicidad, atención a la víctima y derechos humanos.

La Policía Nacional Civil de El Salvador, a través del Departamento de Protección a la Familia, el Menor y la Mujer, brinda protección a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y recepción de denuncias. Se coordina con instituciones del Ministerio Público, Medicina Legal, Órgano Judicial y organizaciones no gubernamentales (ONG), en seguimiento a mandato de la Ley contra la Violencia Intrafamiliar.

En Honduras se desarrolló el Proyecto “Institucionalización del enfoque de Género y Previsión de la Violencia Doméstica e Intrafamiliar en la Policía Nacional”, que incorporó al currículo de formación policial las asignaturas de género y violencia doméstica, que se imparten a policías de nuevo ingreso y oficiales del posgrado en Ciencias Policiales.

Nicaragua cuenta con las comisarías de la Mujer y la Niñez, una experiencia exitosa de la Policía Nacional, iniciada como proyecto piloto en 1993.

En Costa Rica, el Organismo de Investigación Judicial es la Policía Judicial y depende del Poder Judicial. Sus planes estratégi-

cos incorporan la perspectiva de género, en particular la violencia contra la mujer.

Existen también cuerpos policiales adscritos al Ministerio de Seguridad Pública, los que tienen reglamentado el procedimiento disciplinario para investigar y sancionar el acoso u hostigamiento sexual dentro de esos organismos.

La Policía Técnica Judicial de Panamá, en los centros de atención, atiende el seguimiento a los casos de violencia doméstica y maltrato al menor.

### **Ministerio Público**

La Fiscalía de Guatemala cuenta con una Fiscalía de la Mujer y unidades de Atención a la Víctima vinculadas a ONG y universidades. En informes oficiales, se indica que las oficinas de Atención a la Víctima alcanzaron logros significativos, como la implementación del Modelo de Atención Integral de Casos de Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales; la aprobación, socialización e implementación del Modelo de Atención a Víctimas de Delito en todas las fiscalías del país; fortalecimiento de las 34 oficinas de Atención a la Víctima y organización del Congreso Nacional de Victimología.

Honduras cuenta con la Fiscalía de la Mujer, la Fiscalía de Derechos Humanos, la Fiscalía de las Etnias y Patrimonio Cultural. Según documentación oficial, se está desarrollando el Expediente Judicial Interinstitucional.

El Ministerio Público de Costa Rica cuenta con la Oficina de Atención y Protección a la Víctima y la Oficina de Defensa Civil de la Víctima y se está desarrollando el Sistema de Seguimiento y Control de Casos.



En Nicaragua existe una Unidad Especializada de Delitos contra la violencia de género y se firmó un Convenio entre el Ministerio Público y una universidad para apoyar programas de intercambio de experiencias con otras instituciones de esa área, nacionales e internacionales; realizar capacitaciones; elaborar investigaciones y publicaciones que contribuyan a una mayor visualización de las inequidades de género en la violencia intrafamiliar, con el propósito de proponer o coadyuvar en el diseño de políticas que tiendan a fortalecer las atribuciones y funciones de esa Unidad.

La información disponible sobre El Salvador indica que existe una Unidad de Delitos contra Menores y Mujeres que recibe denuncias y representa mujeres en procesos penales. Asimismo, en la Procuraduría General de la República funciona la Unidad de Defensa de la Familia y el Menor, que implementa un Sistema de Grupos de Autoayuda para mujeres víctimas de violencia y el Programa de Asistencia a víctimas de violencia física, psicológica y sexual, que otorga asistencia legal y psicológica a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar.

No se obtuvo información sobre Panamá que indique si existen fiscales especializadas que atiendan la violencia de género.

### **Defensa pública**

El Instituto de la Defensa Pública Penal de Guatemala brinda asistencia legal gratuita a personas víctimas de violencia y en temas de familia, mediante un proyecto piloto que intenta dar asesoría legal a personas de escasos recursos económicos en casos de violencia sexual.

En Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, la Defensoría está adscrita al Poder Judicial. Por su parte, en El Salvador la Procuraduría General de la República es el ente encargado de proporcionar asistencia legal a las personas sin recursos económicos.

## **ACCIONES COMPLEMENTARIAS: INSTITUCIONES PÚBLICAS Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL**

En las últimas décadas, en cada país y a nivel regional se han ejecutado planes, programas y campañas gubernamentales y no gubernamentales, así como acciones concertadas entre múltiples actores nacionales e internacionales, incluida la participación organizada de grupos de hombres contra la violencia.

Es relevante destacar dentro de los esfuerzos regionales para avanzar en el acceso a la justicia de las mujeres y la transversalización de género en los sistemas judiciales, el Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género, de la OEA y el Programa Mujer, Justicia y Género, del Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.

El diseño e implementación de acciones para enfrentar la violencia contra las mujeres a cargo de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) logró la aprobación del Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género y su Plan de Acción (PIA), que impulsa proyectos y consolida algunas recomendaciones dirigidas a superar la condición de las mujeres en la administración de justicia.

El Programa de Cooperación Regional con Centroamérica del Fondo España, del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), tiene como objetivo general contribuir a lograr una mayor equidad de género en la región centroamericana. Como objetivo específico se orienta a mejorar la inclusión de la agenda de género en el proceso de integración regional y en las políticas públicas para la equidad

de género en la región centroamericana, con énfasis en reducción de la violencia de género. Incluye un componente de mejora y fortalecimiento de la respuesta institucional frente a la violencia contra la mujer en la región centroamericana, en particular en casos de incidencia regional como feminicidio, violencia y migración, trata y tráfico de mujeres.

Las organizaciones de mujeres y feministas tienen una larga trayectoria en la región, para incidir y favorecer cambios normativos e institucionales de largo alcance en los distintos países. De especial relevancia puede mencionarse la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y en Contra de la Mujer (CONAPREVI) de Guatemala, que conforme la ley es el ente coordinador, asesor, impulsor de las políticas públicas relativas a reducir la violencia intrafamiliar y la violencia en contra de las mujeres.

En Nicaragua la Red de Mujeres contra la Violencia, que integra a la mayoría de organizaciones no gubernamentales de mujeres y feministas, impulsa desde hace dos décadas cambios, denuncias y acompañamiento a mujeres, mediante el trabajo con las mujeres víctimas de violencia y la incidencia en el sector para transformaciones con enfoque de género. Mantiene una campaña sistemática de denuncia contra las violaciones del acceso a la justicia en los medios de comunicación social y alternativos.

El movimiento amplio de mujeres de El Salvador ha realizado varios esfuerzos de coordinación y creación de alianzas para ser más efectivas en los procesos de incidencia y negociación. Uno de los mejores ejemplos es la Concertación Feminista Prudencia Ayala (CFPA), que reúne a una veintena de organizaciones de mujeres. La CFPA organiza permanentemente foros de debate, escuelas de formación y debate, elabora informes de seguimiento de compromisos internacionales y hace incidencia para el avance normativo y legal.

El Instituto de Estudios de la Mujer “Norma Virginia Guirola de Herrera” (CEMUJER) es una organización especializada en la atención de mujeres, que ha desarrollado su trabajo a través de una diversidad de acciones, como la elaboración y presentación de propuestas de reforma legislativa, realización de foros y seminarios, publicaciones, capacitación, y en especial la atención legal integral a las mujeres a través de su Centro de Atención Integral a Mujeres, Niños y Niñas Violentadas, en el que además de apoyo legal se presta asistencia médica y psicológica.

En Costa Rica, el Centro Feminista de Información y Acción (CEFEMINA) desarrolla el programa Mujer no estás sola, dedicado a la atención, prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, que brinda apoyo emocional y asesoría legal a mujeres que viven situaciones de violencia, desde una perspectiva de derechos y basando su trabajo en una metodología de grupos de autoayuda. Cuenta con un grupo amplio de facilitadoras capacitadas para brindar apoyo emocional y asesoría legal; ha desarrollado diversas publicaciones y materiales informativos y una línea telefónica para hacer consultas y recibir ayuda.

La Fundación Hope de Panamá tiene como misión brindar orientación, capacitación y asistencia a las familias, con el fin de contribuir a la prevención y disminución de la violencia doméstica. Ofrece asistencia profesional y albergue temporal a víctimas de violencia doméstica.

El Centro de Derechos de la Mujer (CDM) de Honduras, establecido en 1989, trabaja con y por los derechos de las mujeres y los niños, en asuntos relacionados con violencia doméstica, discriminación por género, prostitución, pornografía y adolescentes embarazadas.

## PRINCIPALES DIFICULTADES

La Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) e investigaciones realizadas por el sistema de justicia y ONG aglutinadas en redes de mujeres contra la violencia en Centroamérica y Panamá revelan que persiste en nuestros países:

- Falta de acceso expedito y efectivo a recursos, garantías y protección judicial.
- Falta de efectividad, implementación y supervisión de los mecanismos de protección preventivos.
- Patrón de impunidad sistemática en el procesamiento judicial y en las actuaciones en torno a casos de violencia contra las mujeres.
- Problemas graves en la actuación de los funcionarios judiciales:
  - Ausencia de perspectiva de género en la interpretación y aplicación de leyes.
  - Existencia de prejuicios y actitudes discriminatorias hacia las víctimas de violencia sexual.
  - Falta de seguimiento consistente de decisiones.
  - Deficiente implementación policial de órdenes de protección.
  - Falta de tratamiento adecuado y de debida protección de las víctimas y testigos.
  - Tendencia a observar los casos de violencia como conflictos domésticos que deben ser resueltos sin la intervención del Estado.
- Limitadas instancias de justicia en zonas rurales, pobres y marginadas.
- Falta de recursos humanos y financieros para atender los problemas persistentes y estructurales.
- Debilidad de los Ministerios Públicos que investigan los delitos:
  - Insuficiencia o inexistencia de unidades especiales de fiscales con destreza técnica y conocimientos especiales.

- Las víctimas sin medios económicos no pueden correr con los gastos de un abogado particular que vele por sus intereses. La cobertura de los pocos programas de atención es reducida y de calidad habitualmente insuficiente.
- Descoordinación de los sistemas de información estadística.
- Problemas en la legislación civil y penal que promueven prácticas de violencia y patrones culturales que favorecen la discriminación.

La mayor debilidad estratégica de los SSCJP en Centroamérica son sus mecanismos de dirección fragmentaria, en la planeación y el seguimiento de los programas o acciones de las distintas instituciones que impide que actúen como un sistema, como lo comprueba el Informe del PNUD antes mencionado.

La región ha avanzado en adoptar enfoques y en crear unidades o programas especializados en la prevención de la violencia. Pero estas políticas o entidades son bastante subsidiarias y ocupan un espacio apenas residual en el diseño y la financiación del “sector” seguridad y justicia.

Mientras los Ministerios de Gobernación o de Seguridad, la Policía y el aparato judicial asumen el liderazgo y ejecutan el grueso del presupuesto, los ministerios “sociales” (educación, salud, trabajo o similares) desarrollan programas de prevención marginales y son de hecho las iglesias más una diversidad de “fundaciones” privadas las que típicamente se encargan de la prevención, con recursos escasos y con poca cobertura.

Hay unos cuantos programas de prevención cultural y faltan las políticas ambiciosas y las acciones decididas hacia la prevención social; igual situación tiene la prevención a la adicción al alcohol o

a las sustancias psicotrópicas. Tampoco hay un compromiso serio del Estado en mejorar los entornos urbanos ni en promover el uso y apropiación masiva de los espacios públicos; las pocas acciones que se impulsan se inspiran en el ornato o embellecimiento, y son casi inexistentes los programas estatales dirigidos a informar o a educar a las víctimas potenciales de la violencia en los espacios públicos, en el trabajo o en las familias.

Los mecanismos alternativos para la resolución de conflictos en los países de América Central, algunos adscritos al sistema judicial, tienen en general graves problemas para atender la violencia contra las mujeres; algunos realizan conciliación en delitos que no pueden ser mediados, tienen una modesta cobertura territorial, y falta de capacitación de los funcionarios para estimular el uso y para aplicar debidamente esos mecanismos. Por el lado de la demanda, el problema fundamental es el desconocimiento generalizado de las mujeres de que la vía de los mecanismos alternativos es inadecuada para atender los delitos de violencia. Tampoco existen mecanismos efectivos para la reparación de los daños causados o para asistir a las víctimas en la superación de las secuelas del delito.

Aunadas a estas dificultades, la justicia penal para atender los casos de violencia contra la mujer se tropiezan con la deficiencia en la investigación y especialmente en la calidad de la prueba, pues en Centroamérica hay falta o precariedad en avances científicos y forenses para identificar a los criminales y establecer las circunstancias de comisión del delito. El principal medio de prueba son las declaraciones testimoniales, habitualmente frágiles, y la falta de protección a los testigos y víctimas, así como esfuerzos sostenidos de capacitación y especialización profesional a la investigación.

Especial mención merece la situación de los sistemas penitencia-

rios en la región, que en las últimas décadas se ha visto agravada por adolecer de políticas penitenciarias, lo cual afecta negativamente a las personas privadas de libertad.

La información obtenida sobre la violencia que se ejerce sobre las mujeres presas indica que la mayoría de los sistemas penitenciarios de la región tiene serias debilidades estructurales que agravan su situación extrema, a lo que hay que sumar el abuso de la prisión preventiva. Para ejemplificar esta situación, se citan a continuación estudios e información relevante de las condiciones que enfrentan.

El Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala dentro del Programa Justicia Penal y Género afirma:

[...] la cárcel funciona claramente como mecanismo de control social selectivo de personas pobres, en su mayoría jóvenes y con escasa o ninguna escolaridad. La mayoría ingresa por detenciones efectuadas en flagrancia por la Policía Nacional Civil. La PNC define así quien ingresa al sistema por medio de operativos generalmente consistentes en retenes o redadas en barrios marginales. Este perfil es válido tanto para hombres como para mujeres privadas de libertad. [Continúa señalando] En cuanto a la violación de derechos humanos a las personas privadas de libertad, ésta es una práctica sistémica. La mayoría de las personas privadas de libertad, hombres y mujeres, manifiesta haber sido víctima de violencia por parte de las autoridades del sistema penal de justicia [...] Con respecto al abuso sexual un 7.8% de las personas entrevistadas señalaron haber sido víctimas. [El estudio manifiesta además:] Cuando advertimos la existencia de violencia contra las mujeres privadas de libertad y sabemos que ésta no se refleja del todo en las



cifras —porque también el miedo, el silencio y la vergüenza son sintomáticos—, estamos ante el escenario de una violencia de género inmersa en el contexto socioeconómico y político de las relaciones de poder, fundamentada en el predominio del poder masculino consolidado durante siglos. Si bien es cierto que esta violencia es estructural, la coyuntura actual de una sociedad en la posguerra, con todos los matices mencionados, hacen que tales circunstancias vuelvan aún más vulnerable a la mujer.

En la República de El Salvador, el Centro de Readaptación para Mujeres depende de la Dirección General de Centros Penales, según información de la página *web* del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, se:

[...] administra con presupuesto para la alimentación de las internas y sus hijos y también es apoyado por la Secretaría Nacional de la Familia entre otras empresas que imparten enseñanzas para las privadas de libertad.

La obra de readaptar a la mujer se lleva a cabo con métodos modernos, a través de programas generales y especializados de tratamiento, inculcándoles las cualidades y habilidades que deben poseer para salir adelante.

La lentitud de los procesos judiciales, es uno de los principales problemas que enfrentan las internas, ya que la libertad es lo único que se les ha restringido, es decir, que sus derechos como mujer no le son violentados.

## RETOS PARA LA TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO EN EL SECTOR JUSTICIA

La transversalización de género en el acceso a la justicia es un imperativo para disminuir la discriminación, la violencia y la inseguridad y cumplir con las obligaciones que garantizan el derecho humano de acceso a la justicia. Sin que se puedan dar recetas para hacerla efectiva, es necesario que en América Central el SSCJP tenga en cuenta estrategias integrales de intervención que vinculen justicia, atención integral, prevención y coordinación multisectorial, para hacer efectivos los esfuerzos.

Centrándome en los esfuerzos para garantizarla desde el sector justicia, lo que la hace insuficiente y parcial, la propuesta consistiría en:

- Institucionalizar en los poderes judiciales las “Reglas de Brasilia” sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad y fomentar la efectividad de las Reglas, dando prioridad a aquellos aspectos que favorezcan la justicia pronta y cumplida de las mujeres víctimas de violencia.
- Crear y fortalecer una instancia permanente de género en los poderes judiciales, integrada por magistrados y magistradas de mayor jerarquía para definir estrategias con los otros integrantes del sector justicia de máximo nivel y darle seguimiento a los compromisos adquiridos tanto a nivel nacional como internacional.
- Organizar efectivas instancias y procedimientos de planificación y coordinación del Sistema, construidas desde la práctica y los comportamientos de cada componente, con persistencia en el tiempo, fortaleciendo la institucionalidad, evitando la burocracia, con esfuerzos complementarios y sinergias más que traslape de funciones en las distintas etapas y niveles.

- Fortalecer las unidades de capacitación del sector justicia, tanto en la formación inicial como continuada del personal, realizando esfuerzos sectoriales, con el propósito principal de sensibilizar y promover cambios en las percepciones de los funcionarios del sector sobre las causas de la violencia intrafamiliar y modificar patrones conductuales que son determinantes en la atención y aplicación de la justicia a casos concretos.
- Promover la implantación efectiva de las carreras judicial, fiscal, policial y otras del sector, con el otorgamiento de promociones y ascensos y reconocimientos e incentivos morales y materiales a las funcionarias y funcionarios que impulsan el acceso a la justicia con equidad de género, y la formulación de estrategias y acciones prácticas y de formación encaminadas a eliminar los prejuicios de género, edad, étnicos y por discapacidad que tienen los funcionarios del sector y los de nuevo ingreso.
- Priorizar y dotar con recursos financieros y humanos especializados las áreas del sistema judicial donde el servicio de justicia se relaciona con mayor incidencia en la violencia, para asegurar la mejor calidad de los servicios de atención a las mujeres víctimas de violencia, a través de la incorporación de mecanismos y procedimientos que favorezcan la agilidad del proceso de denuncia, el otorgamiento de las medidas de protección y de seguridad, y la atención psicológica y legal gratuita —directa o en coordinación con otras instancias públicas o privadas— para personas con limitaciones económicas, atención en crisis, atención médica y albergue.
- Crear y fortalecer sistemas de información estadística, cualitativa y cuantitativa, con indicadores que permitan darle seguimiento a las acciones realizadas y organizar sistemas de recopilación de jurisprudencia, con la distinción de la perspectiva de género en las resoluciones y la divulgación.

- Establecer un sistema integrado de evaluación y rendición de cuentas de todas las personas que laboran en el sector justicia (jurisdiccional, auxiliar y administrativo), mediante la definición de parámetros específicos para medir el desempeño de cada uno de los integrantes del sector.
- Dictar protocolos de aplicación de la ley en los casos de violencia, con la ratificación de que los métodos alternos de resolución de conflictos no son mecanismos adecuados para atenderla.
- Dar acceso a la comunicación y la información en el sector justicia para orientar a las usuarias y los usuarios, víctimas, procesados y procesadas, y funcionarios y funcionarias jurídicos; favorecer la toma de decisiones en la asignación de recursos, planeación, organización, con perspectiva de género, y orientar correctamente la información que se desprende del sector y se dirige hacia los medios de comunicación, a través de la visibilización de las acciones que se realizan para eliminar la discriminación de género.
- Impulsar estrategias y acciones de coordinación comunitaria e interinstitucional con perspectiva de género para la ampliación y el mejoramiento de los servicios de administración de justicia, principalmente en el ámbito rural, con participación ciudadana, para incorporar a las personas de pueblos indígenas y afrodescendientes, en especial en aquellos países con presencia de estas poblaciones.
- Institucionalizar y mejorar planes y acciones del sector justicia con instituciones existentes de la sociedad civil, en especial en universidades, para la vinculación con sus consultorios jurídicos, y redes y ONG que trabajan contra la violencia de género, con la promoción de grupos de apoyo y de autoayuda.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- “100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad” (2008). XIV Cumbre Judicial Iberoamericana.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (2007). *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*. Washington: CIDH-OEA [DE disponible en: <http://portal.oas.org>].
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Situación de los Derechos Humanos de las Mujeres*. Washington: OEA.
- Consenso de Quito [DE disponible en: [www.oei.es](http://www.oei.es)].
- Declaración Conjunta de la XXVI Reunión de Jefes de Estado y Gobierno de los países del Sistema de Integración Centroamericana, SICA (2005). Junio.
- Declaración de Canarias, Cancún y Brasilia (2001, 2002 y 2008). VI, VII y XIV Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes y Tribunales Supremos de Justicia [DE disponible en: [www.cumbrejudicial.org](http://www.cumbrejudicial.org)].
- Facio, Alda y Rodrigo Jiménez (2007). *La igualdad de género en la modernización de la Administración de Justicia*. Washington: BID. Departamento de Desarrollo Sostenible. Unidad para la Igualdad de Género en el Desarrollo. Agosto [DE disponible en: <http://idbdocs.iadb.org>].
- Programa de Cooperación Regional con Centroamérica [DE disponible en: [www.ceccsica.org](http://www.ceccsica.org)].
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009-2010). Informe sobre Desarrollo Humano 2009-2010 PNUD, “Abrir espacios a la Seguridad Ciudadana y al Desarrollo Humano” Informe sobre Desarrollo Humano para América Central IDHAC. Washington: PNUD.

- Programa Mujer, Justicia y Género del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, ILANUD [DE disponible en: [www.ilanud.or.cr](http://www.ilanud.or.cr)].
- Thompson, José (coord.) (2000). *Acceso a la justicia y equidad. Estudio en siete países de América Latina*. San José: BID / Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Unidad Mujer y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2007). *¡Ni una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Unidad Mujer y Desarrollo-CEPAL. LC/L.2808. Octubre.
- Volio, Roxana (2007). *Análisis sobre el impacto de las leyes de igualdad en América Latina en materia de legislación, políticas públicas e institucionalidad. Los casos de Venezuela, Panamá, Costa Rica, Honduras y Colombia*. San José: IIDH [DE disponible en: [www.iidh.ed.cr/comunidades/DerechosMujer](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/DerechosMujer)].

## Costa Rica

- Centro Feminista de Información y Acción, CEFEMINA [DE disponible en: [www.cefemina.org](http://www.cefemina.org)].
- Instituto Nacional de las Mujeres de Costa Rica [DE disponible en: [www.inamu.go.cr](http://www.inamu.go.cr)].
- Ministerio Público [DE disponible en: [ministeriopublico.poder-judicial.go.cr](http://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr)].
- Poder Judicial de Costa Rica [DE disponible en: [www.poder-judicial.go.cr](http://www.poder-judicial.go.cr)].
- Proyecto Desarrollo de un Plan Estratégico para el Poder Judicial de Costa Rica (2006). "Informe No. 3. Planes Estratégicos Corporativos y Planes Estratégico-Operativos de los Circuitos Judiciales 2007-2011". Julio. [DE disponible en: [www.poder-judicial.go.cr](http://www.poder-judicial.go.cr)].

## El Salvador

- Corte Suprema de Justicia de El Salvador [DE disponible en: [www.csj.gob.sv](http://www.csj.gob.sv)].
- Historia Centro Penal de Mujeres. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador [DE disponible en: [www.seguridad.gob.sv](http://www.seguridad.gob.sv)].
- Instituto de la Mujer “Norma Virginia Guirola de Herrera” [DE disponible en: [www.angelfire.com/il/cemujer](http://www.angelfire.com/il/cemujer)].
- Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer [DE disponible en: [www.isdemu.gob.sv](http://www.isdemu.gob.sv)].
- Procuraduría General de El Salvador [DE disponible en: [www.pgr.gob.sv](http://www.pgr.gob.sv)].

## Guatemala

- Comisión de Modernización, Unidad de Modernización del Organismo Judicial (2006-2007). “La Respuesta Institucional del Organismo Judicial ante la Denuncia de las Mujeres Sobrevivientes de Violencia Intrafamiliar (Ruta Crítica y Registro de Casos)”. BIRF 4401-GU / Banco Mundial.
- Defensa Pública de Guatemala [DE disponible en: [www.idpp.gob.gt](http://www.idpp.gob.gt)].
- Defensoría de la Mujer Indígena (2007). *El acceso de las mujeres indígenas al Sistema de Justicia Oficial de Guatemala*. Guatemala: GTZ-UE / USAID / ACNUDH / AECI / ASDI / PNUD.
- Ministerio Público de Guatemala [DE disponible en: [www.mp.gob.gt](http://www.mp.gob.gt)].
- Morán, Ana Lucía (coord.) (s.f.). “La violencia contra mujeres privadas de libertad en Guatemala. Un enfoque integral para enfrentar los desafíos actuales”. Guatemala: Programa Justicia Penal y Género [DE disponible en: [www.ocavi.com](http://www.ocavi.com)].
- Organismo Judicial de Guatemala [DE disponible en: [www.oj.gob.gt](http://www.oj.gob.gt)].

- Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2007). *Informe estadístico de la violencia en Guatemala*. Guatemala: PNUD. Diciembre.
- Ramos Mendoza, Josefina y Ada Esperanza Silva Pérez (2008). *Mujeres indígenas y derechos en Guatemala. Compendio jurídico*. Guatemala: PLCE. Convenio No. ALA/2004/016-846. Contrato EuropeAid/123081/D/SER/GT.
- Secretaría Presidencial de la Mujer de Guatemala [DE disponible en: [www.seprem.gob.gt](http://www.seprem.gob.gt)].

## Honduras

- Instituto Nacional de la Mujer de Honduras [DE disponible en: [www.inam.gob.hn](http://www.inam.gob.hn)].
- Ministerio Público de Honduras [DE disponible en: [www.mp.hn](http://www.mp.hn)].
- Poder Judicial de Honduras [DE disponible en: [www.poderjudicial.gob.hn](http://www.poderjudicial.gob.hn)].
- Secretaría de Seguridad de Honduras [DE disponible en: [www.gob.hn](http://www.gob.hn)].

## Nicaragua

- “La justicia en Nicaragua” (2006). “Diagnóstico del sistema de justicia”. Programa de Apoyo Institucional/PAI-NIC. ALA/2003/5748. Unión Europea. Agosto.
- Instituto Nicaragüense de la Mujer [DE disponible en: <http://inim.gob.ni>].
- Ministerio Público [DE disponible en: [www.ministeriopublico.gob.ni](http://www.ministeriopublico.gob.ni)].
- Poder Judicial de Nicaragua [DE disponible en: [www.csj.gob.ni](http://www.csj.gob.ni)].
- Red de Mujeres contra la Violencia [DE disponible en: [www.reddemujerescontralaviolencia.org.ni](http://www.reddemujerescontralaviolencia.org.ni)].



## Panamá

- Ministerio de Desarrollo Social de Panamá [DE disponible en: [www.mides.gob.pa](http://www.mides.gob.pa)].
- Órgano Judicial de Panamá [DE disponible en: [www.organojudicial.gob.pa](http://www.organojudicial.gob.pa)].
- Procuraduría General de la Nación [DE disponible en: [www.ministeriopublico.gob.pa](http://www.ministeriopublico.gob.pa)].



**VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES  
Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN:  
LA CONSTRUCCIÓN DE RECURSOS**

---

*Maite Rodigou Nocetti*



Este texto parte de una reflexión originada por la necesidad de pensar la problemática de la violencia hacia las mujeres y los medios de comunicación, para diseñar acciones concretas desde el Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, Ciudades seguras para tod@s”, implementado por la Red Mujer y Hábitat y ejecutado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), en la ciudad de Rosario, Argentina, desde 2006 y actualmente en curso.

Este programa busca promover iniciativas de acciones de organizaciones de mujeres y generar políticas públicas para abordar integralmente la problemática de la violencia hacia las mujeres en la ciudad. Para lograr este objetivo, una de las principales líneas de acción que nos planteamos fue modificar la situación de invisibilización de la violencia hacia las mujeres, y por ello nos propusimos incidir en la opinión pública y la percepción social de esta problemática.

La violencia es tematizada en forma permanente en los medios periodísticos. Los análisis de la realidad social presente involucran permanentemente este concepto, produciéndose y circulando diferentes sentidos acerca de la violencia, que se contraponen, se solapan, se refuerzan. Sin embargo, estos sentidos de la violencia no son universales sino que están afectados “por los recursos interpretativos que están socialmente disponibles” y, en consecuencia, están impregnados de las relaciones de poder y dominación existente (Doménech e Íñiguez, 2002), las que definen causas, consecuencias y modos de atender a las diversas violencias. La violencia es construcción e interpretación social al mismo tiempo.

Tal como sostiene la teoría de las representaciones sociales, el pensamiento de la vida cotidiana, el saber del sentido común —que de alguna forma caracteriza a una sociedad— se elabora socialmente en distintos contextos de interacción, incluidos la tecnología cultural y los medios de comunicación masivos. Pensamiento de la vida cotidiana que se naturaliza y se universaliza, creando repertorios de interpretación de la realidad y, por tanto, orientando las acciones de las personas tanto en sus interacciones sociales como en relación con el mundo de la naturaleza y la sociedad.

De esta forma, las definiciones y los acuerdos acerca de qué se entiende por violencia, quiénes son los violentos, quiénes son violentados o a quiénes se considera víctimas, así como cuáles son las sanciones sociales para la violencia, son elaboraciones socio-históricas que responden a interjuegos de poder.<sup>1</sup>

Este pensamiento, si bien deudor de un contexto sociohistórico específico, reconoce cada vez más impactos de los medios de comunicación masivos que trascienden los enclaves socioespaciales específicos.

Encontramos así, en estos diversos contextos de producción y circulación de discursos, referencias comunes a una violencia social como signo de nuestros tiempos, creciente, incesante, en contraste con un pasado que no tiene la misma connotación. Es una violencia que impregna la cotidianidad de las personas, una violencia reticular, difusa, de la que todos y todas podemos ser

---

<sup>1</sup> Si observamos nuestras legislaciones o los registros históricos acerca del tema de la violencia en las mujeres, podemos entender que la violación marital no existía como tal hasta hace poco tiempo, o que en otros tiempos la violencia física en el matrimonio era considerada legítima para mantener en “su lugar” a la mujer.

víctimas. Al mismo tiempo, en los análisis se confunden términos como violencia y agresión, o violencia y delito.

Sobre este fondo de violencia difusa, se distinguen actos de violencia crueles e “inhumanos”. En este juego perceptivo de fondo y figura, se da prioridad, en especial en los discursos de los medios de comunicación y de la gestión estatal, a las violencias asociadas a los delitos contra la propiedad, con un efecto de criminalización automática a los sectores más pobres de la población y sobre todo a los jóvenes de estos sectores.

Desde estos sentidos, la violencia aparece como un fenómeno que tiene consistencia en sí mismo, sin causas ni historia, desconociéndose que la misma se inscribe en un sistema de relaciones sociales de poder y dominio existentes.

En particular nos interesa replantear la violencia contra las mujeres como un hecho no natural, histórico, contextualizado, legitimado por usos y costumbres, así como por aparatos jurídicos y legales de las sociedades —por acción u omisión— en donde opera el sistema de géneros como un sistema que construye diferencias entre varones y mujeres de una forma jerárquica, donde el sujeto mujer aparece como otro inferior, subordinado, marginado.

Rita Segato nos plantea que:

[...] la eficiencia de la violencia psicológica en la reproducción de la desigualdad de género resulta de tres aspectos que la caracterizan: 1) su diseminación masiva en la sociedad, que garantiza su “naturalización” como parte de comportamientos considerados “normales” y banales; 2) su arraigo en valores morales religiosos y familiares, lo que permite

su justificación; y 3) la falta de nombres u otras formas de designación y asignación de la conducta, que resulta en la casi imposibilidad de señalarla y denunciarla e impide así a sus víctimas defenderse y buscar ayuda (2003: 10).

Afirmamos que la violencia hacia las mujeres ha sido —y todavía es— invisible. Según nos dice Ana María Fernández (1989), un invisible social es producto de una acción, es lo denegado en lo social, y al mismo tiempo lo es, porque opera otro sentido para esa práctica o acción. Así, explicita: “El mismo proceso en el cual se inviste de determinado sentido cierta práctica social, vuelve impensables otros sentidos que desmientan el sentido otorgado” (1989: 44). Es decir, que la violencia no se reconoce como tal en tanto otro sentido (exceso de celos, pasión, descontrol emocional) está ocupando el lugar de la misma.

A partir de una investigación cualitativa desarrollada en la ciudad de Rosario, reconstruimos lo que denominamos mecanismos de invisibilización de la violencia hacia las mujeres por razones de género,<sup>2</sup> a partir de los cuales la violencia hacia las mujeres se invisibiliza, no se nombra como tal y, más aún, no tiene entidad:

- **La naturalización de actitudes y comportamientos y estereotipos de género**, que implica desconocer las experiencias de violencia cotidiana vividas por las mujeres, como son los gestos y agresiones verbales, ser miradas como objeto sexual, comportamientos invasivos de su intimidad corporal, experiencias que han sido “naturalizadas” y, por tanto, no son visibles para la sociedad y las instituciones públicas. Este desconocimiento se liga

---

<sup>2</sup> Me refiero a la investigación “Percepciones de la violencia urbana hacia las mujeres”, desarrollada en la ciudad de Rosario en 2004, por el Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur Argentina (CISCSA), Coordinación de la Red Mujer y Hábitat de América Latina, y dirigida por mí, en el marco del proyecto “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, Ciudades seguras para todos”, financiado por el UNIFEM.

fundamentalmente a una concepción de violencia que se centra en las agresiones físicas que tengan consecuencias en el cuerpo de las víctimas. Opera ignorando el avasallamiento de derechos que afecta la vida cotidiana de las mujeres, y desconociendo estas acciones como formas específicas de violencia sexual.

- **La relativización del daño y las consecuencias que implican para las mujeres**, que se expresa claramente bajo las frases como “No fue grave... no la violó”. La violencia es atendida cuando ésta cruza los límites de lo “aceptable” o lo “tolerable” culturalmente. Aquellas violencias que atentan contra las mujeres en sus vidas cotidianas, que las retraen de sus proyectos de estudio, trabajo o participación social o política, que generan miedo e inseguridad, son relativizadas y minimizadas. Están dentro de lo esperable. No se reconoce de esta forma los efectos de la violencia en la vida de las mujeres, en su autonomía y libertad, y se percibe a las mujeres que denuncian estos hechos como “exageradas”. Una forma específica de la relativización es la ridiculización, tanto de las situaciones de violencia como de las reacciones de las mujeres ante ellas, que se expresa en chistes, bromas, que reciben las mujeres en sus grupos familiares u otros contextos próximos, como su trabajo o vecindario. Este mecanismo funciona de forma muy parecida a la doble victimización que viven las mujeres a posteriori de la situación de violencia, desde las instancias institucionales del Estado o desde sus contextos sociales.
- **“Vos te la buscaste”**. La culpabilización y responsabilización a las mujeres por las conductas agresivas de las que son objeto. La responsabilización de la situación de violencia a las mujeres, además de implicar una nueva violencia como sufrimiento psíquico, entraña un silenciamiento de sus voces en el presente y, podemos anticipar, un efecto de aislamiento en el futuro. Al ser ellas las responsabilizadas, no se ponen en marcha acciones de ayuda y solidaridad en el contexto familiar



y social en el que se sitúan estas mujeres, viviéndose entonces la violencia en completa soledad. Y al mismo tiempo que se responsabiliza a las mujeres, se efectúa un trabajo activo de desresponsabilización del agresor.

- **La focalización y asociación de la violencia hacia las mujeres a ciertos grupos sociales.** Los estereotipos sociales que han asociado la existencia de violencia hacia las mujeres a algunos grupos sociales han limitado tanto la concepción como la magnitud de la violencia hacia las mujeres en nuestras sociedades. En el caso de la violencia doméstica, se la ha vinculado en general a los sectores socioeconómicos más desfavorecidos de la sociedad y, en el caso de las violaciones o abuso sexual en la ciudad, se señala como destinatarias de estas violencias a las mujeres jóvenes, ocultando que es el colectivo de mujeres en su totalidad el que está expuesto a estas violencias. A su vez, el estereotipo de los victimarios como pertenecientes a sectores socioeconómicamente bajos, sigue persistiendo.
- **La patologización de la violencia hacia las mujeres.** La violencia aparece como un fenómeno individual y psicopatológico, considerándose al agresor como un enfermo “mental”: “es un loco”, “es un enfermo, un psicópata”. Se obtura así la visión de la violencia hacia las mujeres como un fenómeno cultural donde la violencia, con frecuencia, es ejercida por varones socializados en una visión de relaciones desiguales entre los géneros, que ubica a las mujeres en posiciones de subordinación.

En suma, y como efecto de los mecanismos descritos:

- La violencia es delimitada como un acto o evento con entidad en sí misma, desconociendo los procesos, lo que trae como consecuencia acciones puntuales de asistencia o represión, y en ocasiones tecnocráticas, de las políticas públicas.

- Es visibilizada en términos de relaciones interpersonales y, por tanto, se desconoce la violencia constituyente de las relaciones de género. Así se visibilizan algunos varones violentos y algunas mujeres maltratadas violentas, con características especiales, que los separan, los aíslan, del colectivo de varones y del colectivo de mujeres.
- La palabra y la experiencia de las mujeres sobre la violencia son desautorizadas y obturadas, y simultáneamente se culpabiliza a las mujeres de la violencia de la que son objeto.

Los mecanismos de invisibilización mencionados están presentes en la construcción de las noticias o en los relatos periodísticos sobre el tema de la violencia de las mujeres. En los medios de comunicación encontramos muchas veces la alusión a esta violencia en términos sensacionalistas, o la reproducción del discurso social vigente para explicar estas situaciones, donde la referencia a una naturaleza instintiva de la violencia aparece con demasiada frecuencia, a través de la utilización de términos como “descontrol” o “pasional”. O la descripción de hecho de violencia sexual, donde términos como “bajos instintos” enuncian cierta “animalidad” de la naturaleza humana<sup>3</sup> o la indicación de un desorden mental o moral en la caracterización de una persona como “depravado”.

Asimismo, ante casos de extrema crueldad y frente a la necesidad de encontrar razones para lo que consideran “inexplicable”, los medios acuden a fuentes profesionales, médicos, abogados, psiquiatras o psicólogos sin formación en la intersección de la violencia con la dimensión de género, con lo cual perpetúan explicaciones psicológicas o sociológicas que no dan cuenta de la violencia de género.

---

<sup>3</sup> En un artículo de prensa que analizamos (CISCSA, 2007: 19), aparecen términos que ligan la violencia sexual a esta “animalidad”: “tigre cebado”, “demarca su territorio”, “acechan”.

## **EL PROGRAMA REGIONAL “CIUDADES SIN VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES, CIUDADES SEGURAS PARA TODAS”: RECUPERANDO ESTRATEGIAS Y EXPERIENCIAS**

Los medios de comunicación masiva están a la orden del día en cuanto a la construcción del llamado sentido común o pensamiento de la vida cotidiana, ya que tienen un papel protagónico en la instalación de temas en la agenda pública (*agenda setting*). Pero además construyen y brindan determinados horizontes de inteligibilidad (y por tanto, determinadas realidades) de esos problemas que están presentes en nuestra vida cotidiana, a partir de los discursos que erigen sobre los mismos. Es decir, tienen la posibilidad de “reproducir creencias basadas en estereotipos sobre los comportamientos y las relaciones entre varones y mujeres, o por el contrario, aportar al conocimiento de la realidad y en consecuencia promover la conciencia crítica sobre los hechos y las causas estructurales del mismo”.

Señalar el papel de los medios en la reproducción de estereotipos y mitos sociales, y en especial los referidos a los géneros, es un tema ya remanido. Sin embargo, ¿cómo podemos imaginar una visión diferente por parte de los medios de comunicación, que permita pensarlos como un recurso cuando se encara un proyecto de transformación de realidades sociales y simbólicas, como es el trabajo por el derecho de las mujeres a una vida sin violencias? Pregunta que sólo podemos formularnos desde la advertencia que los medios de comunicación, en particular los masivos, no son ajenos a los intereses del mercado y del Estado traducidos por el gobierno de turno.

En un trabajo de intervención que busca transformaciones de la realidad, es indispensable reconocer los recursos existentes y los caminos de trabajo ya recorridos. Así, desde el Programa Regional "Ciudades sin violencia...", identificamos que el Área Mujer de la ciudad de Rosario, Argentina, había desarrollado a través de distintas gestiones municipales una estrategia de sensibilización respecto de los medios de comunicación locales, por medio de:

- Encuentros de periodistas y comunicadores de medios locales, con alguna figura periodística importante de los medios nacionales, que fuera sensible a los derechos de las mujeres, lo que fue generando un incipiente núcleo crítico de periodistas respecto de esta temática.
- La creación y el sostén del Premio Anual Juana Manso, creado bajo la Ordenanza Municipal Núm. 6798, que "busca resaltar e incentivar el trabajo de las y los periodistas en la promoción de la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres, fomentando la discusión de roles tradicionales de ambos géneros y el tratamiento de situaciones de discriminación en razón del sexo",<sup>4</sup> tanto en la prensa escrita como la radio y la televisión. Recibir un premio otorga un espacio de reconocimiento público, y especialmente del gobierno municipal, con lo que se ha estimulado a periodistas, sobre todo a los jóvenes, a realizar acciones en este campo. En la actualidad, los propios medios de comunicación generan notas periodísticas acerca de las y los periodistas ganadores en el concurso.

Con motivo del lanzamiento oficial del Programa en la ciudad de Rosario, en 2006 se hizo entrega de una Carpeta de Prensa con distintos recursos e información específica sobre la violencia urbana de género, así como un análisis crítico de las noticias respecto de la

---

<sup>4</sup> Sitio web del Municipio de Rosario [DE disponible en: <http://www.rosario.gov.ar>]

violencia contra las mujeres que los medios elaboran. El motivo de esta entrega, además de proveer información acerca del Programa, sus objetivos y acciones, era que los y las periodistas comprendieran el enfoque innovador de dicho Programa, el cual, inscripto en el paradigma de derechos humanos, articula violencia, género y espacio urbano, y pone su foco en la violencia hacia las mujeres en la ciudad. Preocupaba que no se produjera una reducción en la comprensión de la violencia urbana hacia las mujeres en los sentidos preeminentes: la violencia urbana pensada sólo como delitos a la propiedad y la violencia hacia las mujeres considerada exclusivamente en el ámbito familiar, doméstico o de las relaciones afectivas.

La valoración positiva que hicieron las y los periodistas de este recurso impulsó su publicación, de modo que se constituyera en una herramienta de trabajo que trascendiera el ámbito local y posibilitara un tratamiento diferente de la violencia hacia las mujeres por parte de los medios de comunicación. Así, la Carpeta de Prensa se convirtió en una Publicación: “La violencia hacia las mujeres en los medios de Comunicación. Transformando las noticias”. Esta Carpeta se compone de distintas secciones: un glosario donde definimos términos como “Seguridad humana” o “Violencia hacia las mujeres”; una sección de crítica a noticias de la prensa escrita, en la que se muestran los mecanismos de invisibilización puestos en juego; términos erróneos para la comprensión de la problemática, como “crimen pasional”; sitios *web* calificados donde se pudiera obtener información acerca de la violencia hacia las mujeres, así como consideraciones generales sobre el tratamiento informativo de la violencia hacia las mujeres y un manual de urgencia; estos dos últimos fueron extraídos de una publicación producida por el Instituto Oficial de Radio y Televisión Española.

En nuestra tarea inicial de insertar el Programa y sus objetivos dentro de la agenda social, y en especial la problemática de la

violencia urbana hacia las mujeres, se realizó un relevamiento de los medios de comunicación locales, los espacios en los medios sensibles a derechos humanos y a los derechos de las mujeres, así como periodistas y conductores.

Esto, junto con los primeros contactos con la prensa de la ciudad de Rosario, nos permitió identificar e iniciar una primera relación con periodistas sensibilizados del medio, a través de la presentación de la publicación en el Sindicato de Periodistas de Rosario, presentación que permitió un diálogo con la presencia casi absoluta de periodistas mujeres sobre la temática de la violencia hacia las mujeres, y que fue derivando hacia las propias discriminaciones que viven de manera cotidiana las mujeres periodistas en los medios. Asimismo, ayudó a iniciar una relación de trabajo y compromiso con algunas periodistas, las que fueron participando de las acciones más relevantes del Programa, junto a las mujeres de barrios y, a partir de esta experiencia, comenzaron a elaborar noticias y artículos de opinión, comprometiéndose con la construcción de una ciudad sin violencia hacia las mujeres.

## **EL PAPEL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES Y LA ACCIÓN DEL MOVIMIENTO FEMINISTA**

Las acciones de incidencia política que los movimientos feministas han desarrollado en relación con la forma en que los medios de comunicación están encarando el tema de la violencia hacia las mujeres, han tenido como destinatarios dos actores fundamentales: el Estado, y los y las periodistas.

Con respecto al Estado, las acciones predominantes del movimiento feminista se han centrado en la demanda en cuanto a la creación de normativas e instituciones que insten y vigilen que los medios de comunicación no tengan un tratamiento denigratorio de las mujeres ni utilicen un lenguaje misógino, y que desarrollen análisis veraces y con perspectiva de género. Cuando estas instituciones y normativas se han establecido, el movimiento feminista ha desarrollado instancias de monitoreo y vigilancia ciudadana, como son los observatorios, tanto sobre los medios de comunicación como sobre el Estado, así como acciones que han promovido la denuncia de medios o periodistas que hacen caso omiso de las normas.

Por otra parte, algunas de las estrategias que han sido desarrolladas con las y los periodistas, han sido:

- Otorgar incentivos especiales a los periodistas a través de premios.
- Realizar cursos de formación.
- Proveerles información y argumentación.
- Constituirse en fuente experta para la consulta sobre temas de violencia hacia las mujeres, no sólo en referencia a la información sino en la provisión de argumentaciones diferentes de las que figuran en las fuentes que habitualmente consultan (fuentes policiales o profesionales psicólogos, sociólogos o médicos que no trabajan la violencia de género).
- Construir materiales de consulta ágiles, como la publicación que desarrollamos desde el Programa.

Una de las preocupaciones del movimiento feminista ha sido que, además que las noticias sobre la violencia hacia las mujeres sean elaboradas desde una perspectiva de género, se hagan presentes en los medios de comunicación las acciones que realizan las mujeres organizadas para revertir el tema de la violencia.

Es indispensable poder trabajar con los y las periodistas el hecho de que se trata de que aparezcan cifras para denunciar la situación de la violencia y que se debe dar lugar a las voces de las mujeres acerca de lo que ésta implica, no sólo en cuanto a los efectos para sus vidas sino sobre todo para recuperar su libertad de movimientos y acciones.

A su vez, la construcción de alianzas con las mujeres periodistas, desde la participación en distintas instancias del movimiento feminista, ha permitido la visibilización de su propia situación de subordinación en los medios de comunicación. Reconocidas en este lugar, se han transformado en activistas sociales y esto ha posibilitado la producción de noticias y artículos de opinión en diferentes medios y formatos.<sup>5</sup>

Por último, es necesario volver a señalar que los esfuerzos del movimiento feminista por transformar la sociedad han incluido la denuncia al papel de los medios de comunicación en la reproducción de una sociedad patriarcal y misógina ha sido constante. El trabajo de incidencia política desarrollado sobre este sector es considerable y ha implicado el desarrollo de una diversidad de estrategias, como hemos mencionado antes. Sin embargo, sigue siendo sólo el principio de un conjunto de acciones que las mujeres y los sectores democráticos de nuestras sociedades demandan con urgencia para una sociedad sin violencia de género.

---

5 En Argentina, la creación reciente de la red Periodistas de Argentina en Red (PAR) por una Comunicación no sexista, que ha producido ya un Decálogo para el tratamiento periodístico de la violencia de género, destinado a sus propios colegas, es un ejemplo de estas alianzas.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur Argentina, CISCSA (2005). "Informe de investigación: Percepciones de la violencia urbana hacia las mujeres en la ciudad de Rosario". Equipo de Investigación: Maite Rodigou; Soledad Pérez; Mara Nazar; P. Blanes. Mimeo. Córdoba: CISCSA.
- Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur Argentina, CISCSA (2007). *La violencia hacia las mujeres en los medios de comunicación*. Transformando las noticias. Coordinación Técnica: Maite Rodigou. Textos: Maite Rodigou; Mara Nazar; Sofía Monserrat; L. Hunt. Córdoba: CISCSA.
- Doménech, Miquel y Lupicinio Íñiguez (2002). "La construcción social de la violencia". En *Athenea Digital*. Núm. 2. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona [DE disponible en: <http://psicologiasocial.uab.es/athenea/index.php/atheneaDigital/article/view/54/54>].
- Fernández, Ana María (1989). "Violencia y conyugalidad: una relación necesaria. La gestión de las fragilidades y resistencias femeninas en las relaciones de poder entre los géneros". En Giberti, Eva y Ana María Fernández (comps.). *La mujer y la violencia invisible*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Kathie Njain, K. et al. (1997). "A produção da (des)informação sobre violência: análise de uma prática discriminatória". En *Caderno Saúde Pública*. Vol. 13, núm. 3. Río de Janeiro. Julio-septiembre.
- Periodistas de Argentina en Red por una Comunicación no sexista, pares (2008). *Decálogo para el tratamiento periodístico de la violencia contra las mujeres*. Buenos Aires: PAR.
- Rainero, Liliana; Maite Rodigou y Soledad Pérez (2005). *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*. Córdoba: CISCSA.

- Segato, Rita (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.





**LOS MEDIOS NOTICIOSOS:  
LA MISIÓN *WATCHDOG* FRENTE  
A LA VIOLENCIA DE GÉNERO**

---

***Marco Lara Klahr***



“Tenemos una prensa hecha para hombres, muy hormonizada”  
*Johan Galtung (citado en Lara Klahr, s.f.)*

Veamos, en una noticia sobre delito de un día cualquiera, las prioridades implícitas de quienes la emitieron, reportearon, escribieron, editaron y publicaron: “Unas 25 personas armadas robaron siete mil metros de cable eléctrico, herramientas y 12 mil pesos destinados a la nómina en la obra de construcción de una tienda [...] La policía municipal indicó que los atacantes amordazaron y golpearon a 20 albañiles y tres vigilantes de la obra”.

Bien, parece una noticia “roja” más, si no fuera porque añade: “Además, al menos siete abusaron sexualmente de una mujer de 18 años que había llevado cena a su marido y la dejaron inconsciente; otra fue golpeada porque menstruaba y no quisieron violarla” (Chávez, 2008). Esta breve pieza periodística es una muestra inmejorable del “modelo mental” (véase Hughes, 2009) que determina el *frame* bajo el que se produce la información noticiosa industrial en México, donde la violencia de género no sólo suele ser confinada a la “nota roja” sino rebajada a un segundo plano, como hecho fortuito.

En el universo de las industrias culturales, entre el conjunto de medios de comunicación, se cuentan los noticiosos. Esta precisión es relevante cuando se analiza la relación entre noticias y violencia de género, también porque permite reflexionar eludiendo la carga, digamos, pasional del asunto: cuando se habla del papel social de los medios noticiosos es frecuente que muchos expresen lo que consideran afrentas de las y los periodistas a la ciudadanía y aun a la inteligencia. Tienen razón. Pero transformar esta atmósfera mediática, liberarla

de los *frames* noticiosos que implican en sí mismos, de diversas maneras, violencia contra las mujeres o su re-victimización, exige remontar esa actitud visceral. Transformar exige primero comprender.

En todo caso, citando a Norma Añaños, viceministra de la Mujer en Perú, “La prensa cambiará cuando deje de informar sólo en masculino” (citada en Páez, 2009). Pero eso ocurrirá sólo mediante un largo proceso de transformación cultural que implica a fuentes, medios noticiosos, periodistas y audiencias de una industria de tan potente y creciente capacidad de replicación de los discursos como compleja.

Aparte de muchas otras cosas, la de las noticias es una industria; *sui géneris* sí, pero al fin industria. Los medios noticiosos industriales, como cualquier otra industria, están sometidos a una cadena de producción con sus respectivas rutinas, determinadas por ciertos procesos. Básicamente, al principio de la cadena de producción está la información, que es la materia prima, y al final se hallan las audiencias, las cuales equivalen a consumidores.

Y justo los problemas o distorsiones de la manera como se informa acerca de las mujeres y la violencia de género, incluidos la violencia machista y los crímenes de odio machista, deben buscarse en cada una de las rutinas de la cadena de producción de noticias. Quedarse sólo en la contemplación frustrada o furibunda del producto (las noticias mismas, publicadas a través de los medios periodísticos industriales) no basta, porque la industria noticiosa está determinada, cierto, por dinámicas económicas y culturales de orden estructural, pero también por el origen y la calidad de su “materia prima” y su “clientela”.

En la cultura institucional de las redacciones de los medios noticiosos industriales, las rutinas ocurren más o menos de este modo:

1. Cada editora o editor de sección o general emite noche a noche “órdenes de información”, casi siempre basadas en las propuestas de los propios reporteros y reporteras, los boletines de prensa, las convocatorias a conferencias de prensa o actos oficiales, los temas de la noche abordados en los noticieros y los asuntos que están exponiéndose a través de la *web*, lo mismo en páginas gubernamentales que en las redes sociales virtuales.
2. La planta de reporteras y reporteros se guía por esas órdenes de información para cubrir no sus “fuentes”, como se hacía todavía en el pasado reciente, sino su “sector”, que se establece por afinidad de asuntos seguridad y defensa, procuración de justicia y tribunales, educativas y ambientales, por ejemplo, atendiendo además nuevas noticias o “notas trabajadas”, que son notas informativas fuera de la agenda diaria, con mayor diversidad de fuentes y contexto, aunque sin pretensiones de investigación periodística.
3. En las redacciones de los medios industriales, la cultura institucional establece implícitamente que las fuentes gubernamentales tienen preeminencia sobre cualquiera otra. Esto puede obedecer a diversos factores:
  - Históricamente, desde su surgimiento como industria, en el siglo XIX, los medios y las y los periodistas en México han estado instrumentalizados en diferente grado por algún o algunos poderes políticos o económicos.
  - El ejercicio autoritario del poder gubernamental, que ha considerado a los medios como un apéndice, tiende a someterlos.
  - Las instituciones del gobierno tienen mayores recursos económicos y de infraestructura para hacer prevalecer, en una coyuntura dada, sus versiones sobre las de otros actores sociales atendiendo a la teoría de los “definidores primarios”.
  - La dependencia de los y las periodistas respecto de los sectores que cubren, ya por corrupción, ya por confluencia



ideológica, ya por empatía personal con los operadores comunicacionales del gobierno, por temor a que éstos les nieguen u oculten información, ya porque los cambien de sector tras la queja de un comunicador institucional u otro servidor público o político.

- La no poco frecuente empatía de las dueñas y los dueños de los medios y las y los periodistas con determinados gobernantes.
4. Así, el mayor porcentaje de contenidos noticiosos de los medios periodísticos industriales tiene como fuente única o prevalecte la gubernamental como es evidente en la nota sobre el asalto a una tienda en construcción citada al principio, relegándose a las fuentes académicas, las de la sociedad civil o las testimoniales. A través de conferencias o boletines de prensa, entrevistas, documentos oficiales muchas veces “filtrados” o actos públicos gubernamentales y a veces hasta escenificaciones previamente montadas para los medios,<sup>1</sup> los servidores públicos proveen a las y los periodistas de la materia prima que luego prevalecerá en los medios noticiosos industriales.
  5. Los editores y editoras suelen exigir a los y las reporteras la versión oficial cuando el emisor de la información es otro actor social, pero no necesariamente exigen lo contrario cuando el emisor es el gobierno.
  6. La edición y publicación de los contenidos resultantes se basa en los contenidos mismos, no hay verificación ni mucho menos *fast-checking*, tampoco reglas específicas establecidas ni siquiera cuando están en juego los derechos ciudadanos de los actores de las noticias. Un argumento es que el tiempo no lo permite, como si en el periodismo lo más importante fuera vender una noticia y no informar.

---

<sup>1</sup> Recuérdese el montaje mediático de la Procuraduría General de la República para Televisa y TV Azteca, en el caso de Florence Cassez, a finales de 2005.

A estas rutinas industriales, que determinan prácticas culturales de la profesión periodística ampliamente aceptadas dentro de las redacciones, les son inherentes varios riesgos respecto de la calidad y veracidad de la información que llega a las audiencias a través de los medios informativos industriales. Pero persisten en gran medida porque para las empresas noticiosas es barato llenar sus espacios noticiosos con información producida a tan ínfimo costo.

Lo que teóricamente distingue a las y los periodistas, así como a los medios periodísticos profesionales industriales o no, de cualquier otro productor de información noticiosa son el método y la técnica, pero principalmente la misión. El periodismo ofrece todo tipo de enfoques, herramientas y delimitaciones deontológicas para acopiar, producir y emitir noticias veraces, contextuales y oportunas; noticias verificadas, confirmadas, de hechos constatables. También aporta paradigmas que le dan al ejercicio periodístico y al papel de los medios informativos un sentido de responsabilidad social.<sup>2</sup> Pero las empresas noticiosas industriales en México no se caracterizan por su disposición sostenida a invertir, optando por la barata información gubernamental, al margen de su confiabilidad.

Es cosa de imaginar. ¿Cuánto le cuesta a una empresa de noticias enviar a un reportero o reportera mal pagado, mal entrenado, expoliado laboralmente, sin siquiera el equipo de comunicación indispensable por caso, una computadora personal, una conexión inalámbrica a la Internet o un teléfono móvil sufragados por la empresa a cubrir una conferencia de prensa, tomar de un sitio *web* un boletín o esperar a un funcionario público fuera de su oficina para recoger una declaración? Mucho menos que lo que le costaría pagarle dignamente,

---

<sup>2</sup> En lo tocante a la violencia de género, por ejemplo, Amnistía Internacional Argentina publicó *Noticias que salvan vidas. Manual periodístico para el abordaje de la violencia contra las mujeres* (2009).

profesionalizarlo, equiparlo y permitirle cruzar los datos, diversificar las fuentes y documentarse para contextualizar la información.

Policías de Investigación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) detuvieron en las inmediaciones de La Merced a un sujeto que asesinó y descuartizó a una mujer de 23 años, quien tenía siete semanas de embarazo.

El homicida Andrés Tenorio Cabello, de 19 años, reconoció haber privado de la vida a Rebeca Girón Jiménez, a la cual propinó 46 puñaladas, le desprendió las piernas y el resto del cuerpo lo escondió un día en la azotea de su casa, para después tirarlo en calles de la Venustiano Carranza.

Durante la presentación de este sujeto, el fiscal central de Investigación para Homicidios de la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas, Joel Alfredo Díaz Escobar, informó que las indagatorias iniciaron el 31 de diciembre del 2009. Ese día se encontró un par de piernas entre la basura y ropa con manchas de sangre en la esquina de Juan de la Granja y Abraham Olvera, en la colonia Merced Balbuena (“Descuartizó a su novia embarazada”, 2010).

¿Cuánto costó producir esta noticia? Se basa en una sola fuente, la que convocó a una conferencia de prensa. ¿Qué desafío periodístico planteó? Ninguno, ni siquiera contiene el resultado del reporteo, que es el trabajo de campo de las y los periodistas. ¿Se verificó la veracidad de la información? No se advierte de la lectura de la nota. ¿Qué aptitudes e instrumental profesional le exigió al periodista producirla? Nada que no pueda hacer cualquiera. ¿Qué priorizaron el periodista y el medio al publicarla? La acción de las autoridades y la satanización del detenido; nada de las causas estructurales y el contexto.

No es sólo que en estas circunstancias la o el periodista sean confinados al rol de maquillador de datos tantas veces inciertos, al de un obrero general dentro de la cadena de industrialización de noticias, sino la calidad, veracidad y utilidad de la información periodística que recibe el público.

Toda industria funciona con certeza gracias a la estandarización de sus procesos, incluidos los de control de calidad. A nivel global, la noticiosa tiene los suyos, que se establecen en códigos de ética, estatutos de redacción y manuales de procesos. En estas “brújulas” se asienta lo que se puede y lo que no, lo que debe hacerse para que la información contenga un cierto grado de calidad como mínimo. Pero en México no es frecuente que esto exista, o existe en la letra, pero merced a la cultura de las redacciones, las prácticas, el “modelo mental” acaba imponiéndose a cualquier instrumento autorregulatorio.

En particular en el asunto de género como en muchos otros esos estándares proscriben el uso de expresiones e imágenes denigrantes, lo mismo que explicaciones reduccionistas acerca de la violencia machista y enfoques machistas o sexistas. Por caso, la noticia que sigue titulada, por cierto, “¡Amores perros!” sería impublicable si se aplicaran tales estándares: “Porque se negó a regresar a su lado y durante una discusión se enteró que andaba con otro hombre, celoso sujeto asesinó a puñaladas a su esposa y luego se quitó la vida con la misma arma homicida” (Velázquez e Ibáñez, 2010).

Pero cómo aplicar estándares en una industria como la noticiosa mexicana, que funciona con los niveles de abaratamiento e improvisación descritos, y de alejamiento emocional de los dramas humanos. No es que no haya estándares, pero los existentes son informales, en

el sentido de que es habitual que no estén asentados en un documento que todos en la redacción conozcan, interioricen y apliquen; se insertan en el ámbito de “usos y costumbres”, son de transmisión oral y aluden fundamentalmente a no usar insultos implícitos y a “cuidar” en particular todo contenido que se refiera a actores públicos poderosos o a aquellos con los que se tiene coincidencia ideológica, aparte de incluir la versión oficial en los casos donde la fuente de la noticia no sea la oficial.

Una industria tan altamente dependiente de información gubernamental no verificada, e inverificable en tantos casos, no puede al mismo tiempo tender al establecimiento de estándares. No puede, no porque considere que no los necesita sino que se complace con difundir la versión oficial. No puede porque elude su responsabilidad social, que es la de ser instrumento para la consecución del derecho ciudadano a la información. No puede porque tendría que redefinir, entre muchas otras cosas, su estrategia de negocios, dejando atrás su rentable función de mediador de noticias baratas aunque inservibles y poco fiables.

En el tema de medios noticiosos industriales y violencia de género debe considerarse también en especial el tema ideológico. A los enfoques noticiosos les es inherente un componente machista y sexista.

Esta afirmación es reforzada implícitamente por la medición hecha por Sallie Hughes, de la Escuela de Comunicación de la Universidad de Miami, la cual incluye tanto a las y los periodistas como a los actores de las noticias mismos. Tras analizar un conjunto de “transmisiones de El noticiero con Joaquín López Dóriga de Televisa y Hechos de la noche de TV Azteca, en junio y principios de julio de 2003 [encontró que] los varones reportearon el 85 por ciento de las noticias [a la vez que] fueron varones [el 87 por ciento de] quienes aparecen en las noticias” (Hughes, 2009: 13).

La incorporación creciente de mujeres periodistas a partir de los años ochenta no se ha expresado en un cambio en la cultura institucional de las redacciones, que siguen siendo predominantemente dirigidas por varones o donde el tema de diversidad y equidad de género, y no sólo el de violencia de género, no transversaliza las rutinas de producción y publicación de noticias. Es habitual que las mujeres que producen noticias asimilen al contratarse en las redacciones esos mismos usos y costumbres, haciendo a un lado lo aprendido durante sus estudios superiores y sus propios y absolutamente legítimos y reivindicables profesionalmente intereses de género.<sup>3</sup>

Se trata de una realidad que afecta profundamente a las y los periodistas, que han incorporado la escala de valores y pautas culturales que sustentan el modelo discriminatorio y desigual de la sociedad, y que han aprendido sus habilidades en ese contexto educativo. Por ello, es imposible pensar que estas experiencias no tamicen su interpretación de los hechos (Amnistía Internacional, 2009: 8).

De manera específica existe una correlación directa entre el *frame* noticioso denominado coloquialmente “nota roja” y el machismo. No es una correlación forzada. Un ejemplo útil es el del tratamiento noticioso de la violencia atribuida por el Estado a la delincuencia organizada. Para efectos prácticos, los medios noticiosos industriales decidieron secundar y replicar el discurso beligerante del Presidente Felipe Calderón y miembros de su gabinete, basado en una supuesta guerra contra las organizaciones que trafican con drogas. Por ahora, es insostenible legal o conceptualmente que México viva una guerra

---

<sup>3</sup> Es significativo que la noticia acerca del asalto a la tienda en construcción (véase Chávez, 2008) esté firmada precisamente por una reportera.

propiamente dicha. Pero el cliché “guerra contra el narcotráfico” define la principal estrategia comunicacional del régimen calderonista, tal como si la sociedad y el espacio público pudieran concebirse sólo como la continua persecución de policías y ladrones.

Una arista del análisis de este discurso que se ha convertido en forma omnipresente de ejercicio del poder, es la de la reivindicación de la violencia policiaco-militar como la manera prevaleciente de resolver los problemas estructurales de seguridad y de justicia penal, que en este caso no son concebidos como derechos ciudadanos según la criminología crítica sino como recursos de contención social, de represión discrecional. Es clara una visión autoritaria-machista que no podría dejar de permear la mentalidad y los comportamientos de millones de mexicanos.

Los medios noticiosos industriales son la caja de resonancia de esa visión guerrerrista de ejercicio de poder. A través de ellos se impone en la agenda pública y luego en la agenda personal la idea de que el más fuerte es el más capaz o cuando menos el más impune. Desafíos como el de “Señores, los estamos esperando. Métense con la autoridad y no con los ciudadanos”, dirigido en julio de 2009 por el secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont, a una organización criminal asentada en Michoacán,<sup>4</sup> por vanos que sean, podrían resultar para la ciudadanía una lección de machismo, síntoma de un régimen que ha sucumbido frente a su responsabilidad de proveer seguridad a los ciudadanos.

El *frame* noticioso del “infoentretenimiento”, característico de la posmodernidad, no podría ser mejor como enfoque de tratamiento

---

<sup>4</sup> <http://www.cnnexpansion.com/actualidad/2009/07/21/gomez-mont-reta-al-crime-organizado> [consultada el 21 de julio de 2009].

periodístico para este discurso guerrerista-machista, porque en las recreaciones notastrojeras de “la guerra según Calderón” se disemina una interpretación de la realidad donde las víctimas se cuentan por cifras, a granel, o son criminalizadas; los ciudadanos que entran en contradicción con la ley son condenados antes de serlo por un tribunal. El infoentretenimiento

[...] resulta de la fusión de las palabras información y entretenimiento [y se utiliza para] definir un formato mediático que espectaculariza, con fines comerciales, los temas noticiosos y su tratamiento [de modo que] Para atraer audiencias, los escenarios de conflicto y sufrimiento humano son presentados en las noticias con un toque de expectación, como si se tratara de competencias deportivas, *talk shows* o historias de ficción (Lara Klahr y Barata, 2009: 238).

Apenas en febrero de 2010, un medio emitió un video-noticia que permite observar la potencia descarnada del infoentretenimiento. La historia se reduce a lo dicho ante el Ministerio Público de la Federación por un detenido por el caso de 16 jóvenes asesinados en Ciudad Juárez, en enero de 2010. Basta escuchar la musicalización, la entonación del narrador y el cierre de la nota, “dales parejo, ya valieron todos”. Se percibe una voluntad crítica sobre la acción gubernamental para aclarar judicialmente la matanza, pero la historia así abordada termina legitimando la visión gubernamental de que las víctimas son merecedoras de su destino atroz por haberse implicado en tráfico de drogas al servicio de una organización criminal (“Reducen matanza en Juárez a un ajuste de cuentas”, 2010).

La escasa transparencia de las instituciones de la política criminal en México y las prácticas aceptadas dentro de las redacciones obligan a las y los periodistas a producir este tipo de contenidos. Pero



también la evidente empatía de las y los periodistas con la idea de que los problemas estructurales de la seguridad y la justicia penal deben resolverse con la fuerza, a cualquier costo. No hay causas económicas ni sociales. No cuentan la pobreza, el desempleo, la exclusión y las patologías sociales. Sólo la persecución de los “malos” a cargo de los “buenos”. Mucho menos pueden esperarse empatía e interés hacia las víctimas.

En 1996, la 49ª Asamblea Mundial de la Salud adoptó la Resolución WHA49.25, que “DECLARA que la violencia es un importante problema de salud pública en todo el mundo [y según la cual el] dramático aumento en todo el mundo de la incidencia de lesiones intencionales [afecta] a personas de todas las edades y de ambos sexos, pero especialmente a mujeres y niños”.<sup>5</sup>

En los *frames* de la industria noticiosa mexicana esto no parece haber sido registrado, como tampoco esta aseveración:

Aunque la tecnología satelital permite en la actualidad que ciertos tipos de violencia terrorismo, guerras, motines y disturbios callejeros aparezcan a los ojos del público televidente todos los días, es mucha más la violencia que ocurre fuera de la vista en los hogares, los lugares de trabajo e incluso en las instituciones médicas y sociales encargadas de atender a las personas. Muchas de las víctimas son demasiado jóvenes, o están muy débiles o enfermas para protegerse. Algunas se ven obligadas, por las convenciones o presiones sociales, a guardar silencio sobre las experiencias vividas [Y la de que] La violencia se puede prevenir (OMS, 2002: 3).

---

<sup>5</sup> [http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/resources/publications/en/WHA4925\\_spa.pdf](http://www.who.int/violence_injury_prevention/resources/publications/en/WHA4925_spa.pdf) [consultada el 7 de febrero de 2010].

En la industria de las noticias de México se privilegia y sobreexpone la versión gubernamental de la violencia relacionada con la “guerra contra el narcotráfico”, invisibilizándose de manera inevitable la violencia estructural a la que se alude en los párrafos anteriores, que “es mucha más” y afecta “especialmente a mujeres y niños”. En el mismo tenor, los sucesos violentos son atribuibles de manera aislada y sin contexto a maldad y nunca, por ejemplo, a “un importante problema de salud pública”.

No hay forma de que la industria de las noticias se transforme para bien del interés público si no se resuelven las distorsiones de las rutinas de la cadena de producción y no cambian los “modelos mentales” de las y los periodistas y los comunicadores gubernamentales, echando mano del enorme acervo autorregulatorio y de profesionalización disponible en el mundo.

Ese acervo da un sentido de interés colectivo a la función del medio noticioso y la o el periodista en el espacio público, e impone que no puede haber un periodismo socialmente útil que no considere los derechos ciudadanos, y de manera enfática los de los grupos sociales más vulnerables, entre los que destacan las mujeres.

El “periodismo cívico”, el “periodismo preventivo”, el “periodismo de paz”, el “periodismo de proximidad”, el “periodismo hiperlocal”, el “periodismo sensible al conflicto” o el “New new journalism” son apenas algunos paradigmas periodísticos creados desde los propios periodistas o la sociedad civil para dar fundamento filosófico, metodología y técnica al ejercicio periodístico.

Las previsiones más catastrofistas anuncian la muerte de la profesión periodística como la conocemos hoy, aunque no del periodismo. Juan-François Fogel y Bruno Patiño, por caso, afirman que la *web*

ha propiciado que se esfume la frontera entre las y los periodistas y la audiencia, y que “En una red abierta, donde ya entonces [en el primer lustro del siglo xxi] cerca de mil millones de internautas podían producir, agrupar y mover información, no queda ningún espacio reservado para los periodistas” (2007: 19).

Quizás el “espacio” que podríamos encontrar las y los periodistas profesionales no esté en pretender competir en velocidad u oportunidad con las redes sociales virtuales o los medios industriales dedicados a ofertar “contenidos agregados”, independientemente de su calidad y veracidad. Es probable que nuestro espacio se encuentre en el ejercicio profesional del periodismo socialmente responsable, basado en estándares éticos, metodológicos y técnicos, que favorezca el bien público y dé voz a los que menos la tienen, incluidas las mujeres violentadas.

Un documento reciente vuelve a exhibir que en la transformación democrática del ejercicio periodístico y los medios noticiosos el tiempo no sobra: el *Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*, de la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), sitúa a los “medios de comunicación” entre los “presuntos perpetradores” de agresiones contra defensores de derechos humanos en México, puesto que:

[...] son frecuentemente señalados como responsables de declaraciones de desprestigio en contra de determinadas organizaciones.

[Específicamente] Autoridades locales [...] utilizaron los medios de comunicación para descalificar el trabajo de las y los defensores y difundir una imagen distorsionada de las causas que los motivan. Las campañas de desprestigio no

sólo originan desinformación, daño a la imagen personal y aumento a su situación de vulnerabilidad, sino que además provocan que la ciudadanía deje de identificarse con el trabajo de defensa de derechos humanos y se restrinja el nivel de solidaridad.

[Y entre los diversos efectos sociales perniciosos de esto se cuenta el de género] Entre las declaraciones públicas de desprestigio [...] destacan: el cuestionamiento a los informes presentados por las organizaciones de derechos humanos, el poner en duda la neutralidad de las y los defensores debido al origen de sus recursos, el presentarlos como personas que sólo buscan lucrar con las causas que defienden, el descalificar sus causas al afirmar que sólo se trata de personas manipuladas por actores políticos opositores y el sostener que el crimen organizado se refugia en las y los defensores para legitimar su acción. Asimismo, la OACNUDH tuvo información sobre los ataques a defensoras que se enfocaban particularmente en denigrar su condición de género o a cuestionar su reputación (OACNUDH, 2009: 15 y 18).

En democracia no hay, sin embargo, actor social capaz de autocontenerse sin contrapesos. La interrogante en este sentido es dónde están las audiencias, los contrapesos naturales de los medios noticiosos industriales y sus periodistas. Son los contrapesos naturales porque constitucionalmente tienen derecho a la información, y una industria noticiosa como la brevemente descrita afecta ese derecho o cuando menos no le sirve para ejercerlo de manera plena. Unos medios así las intimidan paralizándolas, o la entretienen, pero no la informan.

En México es momento de que los ciudadanos asuman su responsabilidad respecto de la calidad de las noticias y en general de la atmósfera mediática, rebasando la perspectiva pasional que se

resume en consignas panfletarias, como la de “prensa vendida”. En este caso, también hay un acervo en el mundo, concebido para dotar de enfoques y herramientas a los ciudadanos que los conviertan en agentes proactivos en la transformación democrática de la industria noticiosa, en contrapeso del poder mediático.

En específico, existen los *media accountability systems* (sistemas ciudadanos de rendición de cuentas de los medios), que ofrecen metodología y técnica para la acción ciudadana frente a los enfoques y agendas de la industria de las noticias. Van desde las cartas dirigidas a los medios periodísticos sobre contenidos específicos y los ombudsmen de las audiencias hasta los observatorios de noticias o medios, iniciativas de profesionalización, sensibilización e incentiva-ción de las y los periodistas, y la fundación de medios informativos a través de los cuales proveerse información de las fuentes directas y fiables, y que se constituyan en *watchdog* de los medios noticiosos industriales.

Gracias al tránsito hacia lo que Nicholas Negroponte llama la “sociedad de la pos-información”, que entre muchas otras cosas implica la articulación ciudadana en el espacio digital, a través de las redes sociales y otros espacios virtuales autogestivos (Negroponte, 1995), esto es más posible que nunca.

Una iniciativa de los *media accountability systems* que implicaría en sí misma la alianza entre las audiencias (representadas por organizaciones de la sociedad civil e instituciones educativas, por ejemplo) y los medios noticiosos industriales sería un “pacto”, “acuerdo” o “compromiso” mediante el cual los medios periodísticos se comprometieran a omitir cualquier información noticiosa que afecte los derechos al debido proceso, de personalidad y de “autodeterminación informativa” de los actores de las

noticias, o, en el caso del tema de género, presente, legitime, exalte o refuerce visiones machistas o sexistas, además de visibilizar toda expresión de violencia de género asumiendo que ésta debe entenderse 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” (OEA, 1994).

Como puede constatarse en el Acuerdo por la Discreción,<sup>6</sup> firmado por representantes de decenas de medios industriales de Colombia, en 1999, a instancia de la Universidad de La Sabana, y el compromiso de nueve puntos signado por algunos de los más importantes medios industriales de noticias en El Salvador, en 2006,<sup>7</sup> el sentido de los pactos, acuerdos o compromisos no es en modo alguno instaurar la censura sino, entre otros, compatibilizar los derechos de libertad de prensa y libertad de expresión de las empresas noticiosas y las y los periodistas, con el derecho a la información de los ciudadanos y el respeto a los derechos de los actores sociales, además de evitar formas apologéticas de la violencia, la machista incluida.

En México, un acuerdo de medios sobre contenidos noticiosos relacionados con violencia de género contribuiría, para comenzar, a que la aspiración explícita contenida en el título de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia<sup>8</sup> dejara de ser pura retórica.

---

<sup>6</sup> <http://sabanet.unisabana.edu.co/comunicacion/observatorio2006/acuerdo.htm> [consultada el 21 de enero de 2010].

<sup>7</sup> <http://www.opalc.org/images/stories/RedGob/peetz.pdf> [consultada el 25 de enero de 2010].

<sup>8</sup> <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf> [consultada el 22 de enero de 2010].

## Referencias bibliográficas

- Amnistía Internacional Argentina (2009). *Noticias que salvan vidas. Manual periodístico para el abordaje de la violencia contra las mujeres*. Buenos Aires: Amnistía Internacional Argentina [DE disponible en: <http://www.manualgeneroperiodistas.amnesty.org.ar/libro-a-1.html>, consultada el 30 de septiembre de 2009].
- Chávez, Silvia (2008). "Zumpango: asaltan obra y violan a una mujer". En *La Jornada*. México. 6 de abril [DE disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/04/06/index.php?section=estados&article=029n5est>, consultada el 4 de febrero de 2010].
- "Descuartizó a su novia embarazada" (2010). En *El Universal*. México. 22 de enero [DE disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/99998.html>, consultada el 7 de febrero de 2010].
- Fogel, Juan-François y Bruno Patiño (2007). *La prensa sin Gutenberg. El periodismo en la era digital*. Madrid: Punto de Lectura.
- Hughes, Sallie (2009). *Redacciones en conflicto. El periodismo y la democratización en México*. México: Miguel Ángel Porrúa / Universidad de Guadalajara.
- Lara Klahr, Marco (s.f.). "¿Qué es el periodismo de paz?". En *Periodismo de Paz* [DE disponible en <http://ciudadania-express.com/%C2%BFque-es-el-periodismo-de-paz-2>, consultada el 3 de febrero de 2010.]
- Lara Klahr, Marco y Francesc Barata (2009). *Nota(n) roja. La vibrante historia de un género y una nueva manera de informar*. México: Debate.
- Negroponte, Nicholas (1995). *Ser digital*. Barcelona: Ediciones B.

- Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH México (2009). *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*. México: OACNUDH [DE disponible en: <http://www.hchr.org.mx/Documentos/comunicados/2009/10/C141009Informe.pdf>, consultada el 16 de febrero de 2010].
- Organización de los Estados Americanos, OEA (1994). "Convención de Belém do Pará". Belém do Pará: Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. 9 de junio [DE disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/a-61.html>, consultada el 5 de febrero de 2010].
- Organización Mundial de la Salud, OMS (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington: OPS.
- Páez, Ángel (2009). "Mujeres-América Latina: La batalla cotidiana en la prensa". En *IPS*. 28 de noviembre [DE disponible en: <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=94070>, consultada el 30 de noviembre de 2009].
- "Reducen matanza en Juárez a un ajuste de cuentas (2010)". En *El Universal*. México. 6 de febrero [DE disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/656753.html>, consultada el 6 de febrero de 2010].
- Velázquez, Álvaro y Alfredo Ibáñez (2010). "¡Amores perros!" En *La Prensa*. México. 4 de febrero [DE disponible en: <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n1505012.htm>, consultada el 4 de febrero de 2010].







**VIOLENCIA DE GÉNERO EN LA PRENSA  
ESCRITA: LA DESPOLITIZACIÓN DE UN  
PROBLEMA ESTRUCTURAL**

---

*Jenny Pontón Cevallos*



La violencia contra las mujeres por razones de género es una situación arraigada en muchas sociedades que ha sido históricamente denunciada y combatida por los movimientos feministas. A partir de los años noventa, esta situación comenzó a ser reconocida y posicionada en el debate público a nivel mundial gracias a iniciativas como: la Conferencia Mundial para los Derechos Humanos, celebrada en 1993 en Viena; la Declaración de Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, del mismo año; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, en 1994, y la Conferencia Mundial de Mujeres de Beijing, en 1995.

En el Ecuador, fueron las mujeres de los sectores populares quienes inicialmente revelaron esta problemática a través de sus denuncias en los departamentos jurídicos de las zonas en que habitaban, aunque no pasó mucho tiempo para que también las mujeres de clase media y de las elites nacionales se reconocieran como víctimas de esta violencia (Segura, 2006).

En 1994 se creó la primera Comisaría de la Mujer y la Familia del país (en Guayaquil), y en 1995 el Movimiento de Mujeres obtuvo la aprobación de la Ley 103 Contra la Violencia a la Mujer y la Familia, como uno de los logros más importantes para sancionar y contrarrestar esta realidad. Actualmente, existen 31 comisarías de la Mujer y la Familia en 19 provincias del país, las cuales se encuentran en proceso de convertirse en juzgados de Violencia contra la Mujer y la Familia y formar parte del Sistema Judicial del país, según lo establece la nueva Constitución del Ecuador (2008) (Pontón y Torres, 2009).

Pese a los esfuerzos realizados, se constata que el avance en el marco legal no ha sido suficiente para enfrentar la violencia contra las mujeres en el país, pues persisten patrones culturales que legitiman esta práctica. Según la Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil (ENDEMAIN) 2004, en el Ecuador 41% de las mujeres alguna vez casadas o unidas entre 15 y 49 años reportó haber recibido maltratos verbales o psicológicos; 31%, violencia física, y 12%, violencia sexual por parte de alguna pareja o ex pareja (CEPAR, 2005: 11). Estas cifras revelan la dimensión del problema en el país, las que sumadas a las denuncias de violencia intrafamiliar en las 31 comisarías de la Mujer y la Familia a nivel nacional dan cuenta de la gravedad del problema. En 2008, se registraron 64,801 denuncias por este tipo de violencia y 88% de ellas correspondió a mujeres.<sup>1</sup>

Considerando la amplia aceptación e impacto cultural que tienen los medios de comunicación en el Ecuador —debido a los altos niveles de consumo y credibilidad que poseen—,<sup>2</sup> la representación que éstos realizan de la violencia de género juega una referencia clave en la percepción social y política del problema,<sup>3</sup> pues aunque este tipo de violencia es preexistente a la expansión comunicacional, la cobertura mediática que se da a la misma fortalece el orden social

---

<sup>1</sup> [http://www.mingobierno.gov.ec/dinage/files/1\\_comparativo\\_a\\_nivel\\_nacional\\_por\\_meses.pdf](http://www.mingobierno.gov.ec/dinage/files/1_comparativo_a_nivel_nacional_por_meses.pdf) [consultada en diciembre 2009].

<sup>2</sup> Un ejemplo de esto son los resultados publicados por la Encuesta Latinobarómetro 2003, según la cual de una muestra de 1,200 personas encuestadas en el Ecuador, el 89% confía más en los medios de comunicación como fuente de información (radio, prensa y televisión).

<sup>3</sup> En sociedades mediatizadas como la ecuatoriana, las personas conocemos de los acontecimientos locales, nacionales y mundiales a través de lo que difunde la industria de la comunicación. El consumo de productos massmediáticos se ha convertido en una necesidad que permite estar al tanto de la realidad, por lo que el tipo de información transmitida tiene gran repercusión en la sociedad (Pontón, 2007).

androcéntrico a través de connotaciones sexistas en los contenidos que emiten, no sólo por la utilización de imágenes estereotipadas que perpetúan las inequidades de género en el imaginario social sino también por la explotación comercial de la violencia de género a través de la crónica roja como una estrategia para capturar sintonía.

Se podría decir que, si bien los medios de comunicación evidencian en las noticias que difunden la existencia y gravedad con que se perpetra la violencia de género en el país, el tratamiento proporcionado al tema lo sigue mostrando como un mero asunto de tipo doméstico y privado pese a las demandas de los movimientos de mujeres para que esta situación sea reconocida como un problema público que afecta la salud y la seguridad de la ciudadanía.

Por ello, el objetivo de este ensayo es examinar el tratamiento de la violencia de género en las noticias difundidas por medios de comunicación ecuatorianos, para dimensionar las implicaciones de la naturalización de un problema estructural como un tema privado y aislado. La pregunta que recorrerá este trabajo plantea: ¿cuáles son las implicaciones del tratamiento que proporcionan a la violencia de género las noticias difundidas en medios de comunicación del Ecuador?

Para esto, se realizará un análisis de contenido de la cobertura realizada por la prensa escrita del país, pues si bien los diferentes formatos mediáticos tienden a repetir los mismos esquemas noticiosos, en la práctica cotidiana la información transmitida por la televisión y la radio está basada en lo que publican los diarios. Ahora bien, este análisis centrará su atención en la difusiones realizadas por la prensa escrita “seria” del país, debido a la gran credibilidad y legitimidad que ésta posee, ya que como sostiene Mauro Cerbino “alimenta, en los ciudadanos, la sensación de tener un saber o

un conocimiento respecto a determinados fenómenos" (2005: 13). De ahí la importancia de los contenidos de los diarios con respecto a la violencia de género.

Se analizarán las noticias emitidas por los dos diarios de circulación nacional más representativos de la costa y la sierra del país, los diarios *El Comercio* y *El Universo*, que tienen un tiraje de alrededor de 100,000 ejemplares por día. Así, se realizó un rastreo de las noticias sobre violencia de género publicadas en ambos periódicos durante 2008, con el propósito de examinar el contenido de esta información e interpretar las implicaciones políticas de ese tratamiento.

## **LOS MEDIOS MASIVOS Y MOVIMIENTOS DE MUJERES EN EL ECUADOR: BREVES ANTECEDENTES**

Según Nancy Fraser (1999), hasta hace poco las feministas eran una minoría en la manifestación de que la violencia contra de las mujeres es una cuestión de incumbencia común y por lo tanto un tema legítimo de discurso público, razón por la cual formaron un contrapúblico subalterno desde el que propagaron a la violencia contra la mujer como un rasgo sistémico de las sociedades, logrando que ésta se volviera una cuestión de preocupación común (Fraser, 1999: 15). Pese a estos avances, la relación entre los grupos de mujeres organizados y los medios de comunicación masivos ha sido históricamente conflictiva tanto en el Ecuador como en otros países de América Latina. Las acciones de los movimientos feministas han estado focalizadas en la denuncia y la crítica a los contenidos sexistas y estereotipados con que se aborda la violencia contra la

mujer en los medios, y han exigido un tratamiento más responsable y serio sobre esta problemática. Para Alexandra Ayala, comunicadora y activista feminista,

[...] el momento en que las mujeres del país nos constituimos en organizaciones y en movimientos, comenzamos a pensar en nuestra situación, a reflexionar sobre los diversos aspectos que nos afectaban, y una de nuestras más fuertes críticas fue precisamente a los medios de comunicación, por abordar el problema de la violencia contra la mujer de una manera sensacionalista y banal.<sup>4</sup>

Según Ayala, si bien se experimentaron cambios en el sentido de que se empezó a tomar en cuenta a las mujeres feministas como fuentes de información, la calidad y el contenido de las noticias sobre violencia de género no ha variado.

Un primer estudio que analizó a profundidad este tema en el país fue el realizado por Uca Silva (1988), el cual efectuó un año de seguimiento mediático a casos de violencia de género publicados en tres diarios de la ciudad de Quito (*El Comercio*, *Hoy* y *Últimas Noticias*). Esta investigación mostró que la violación era el tipo de agresión más difundida en estos medios, los cuales visualizaban a las mujeres como provocadoras de esta situación; la autora constató la visión patriarcal con que se abordaban las diferentes manifestaciones de violencia contra la mujer y propuso a los medios de comunicación asumir una actitud crítica frente a esta violencia a través de una cobertura respetuosa del tema. Para Silva, la prensa constituía una de las pocas expresiones públicas del problema en el momento del estudio (1988).

---

<sup>4</sup> Entrevista realizada en agosto de 2009.



Luego de una amplia revisión bibliográfica, se constata que no se han vuelto a realizar estudios en profundidad sobre el tratamiento de la violencia de género en los medios de comunicación, pues no existen investigaciones del tema en los años noventa, mientras que en la década del inicio del siglo XXI la tendencia ha sido la investigación de los derechos de las mujeres y su representación en los medios.

Por su parte, según ha explicado el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU),<sup>5</sup> en esta área no existen mayores avances en el Ecuador debido a la no asignación de recursos para el tratamiento de este tema en particular y a la persistencia de patrones socioculturales discriminatorios que impiden que los medios de comunicación contribuyan a fomentar un tratamiento equilibrado y no estereotipado de la violencia de género (Valdivieso, 2004: 26).

Para Silva (2005) la relación entre el movimiento de mujeres y los medios de comunicación ha estado marcada por la desconfianza y el desinterés, lo que establece un divorcio permanente entre ambos y, a su vez, ha impedido avances en torno a problemáticas de género.

## **VIOLENCIA DE GÉNERO EN LOS MEDIOS: ¿PROBLEMA PÚBLICO O PRIVADO?**

Debido a la falta de estudios actualizados sobre el tratamiento mediático de la violencia de género en el país, como se mencionó antes, para este trabajo se analizarán los datos obtenidos durante 2008 de seguimiento noticioso a este tema en dos diarios de circulación nacional (*El Comercio* y *El Universo*). De este modo, de enero

---

<sup>5</sup> Actual Comisión de Transición al Consejo de Igualdad de Género.

a diciembre se encontraron 171 casos de violencia de género, en los cuales se contabilizó un total de 222 víctimas (202 mujeres y 20 hombres); cifras que evidencian la existencia de varias víctimas en algunos de los casos de violencia de género difundidos y que son las mujeres las principales víctimas de este tipo de violencia con 90%, porcentaje que guarda relación con las denuncias a nivel nacional en 2008 (Pontón y Torres, 2009). Asimismo, es importante señalar que de los 171 los casos, el número de noticias fue de 150, lo que significa que hubo noticias que informaron sobre más de un caso de violencia de género en su redacción.

Ahora bien, pese a que los diarios evidencian un alto número de casos y víctimas de esta violencia en sus páginas, de las 150 noticias halladas todas aparecieron en las secciones de crónica roja en ambos periódicos (llamadas “Judicial” en *El Comercio* y “Seguridad” en *El Universo*) y ninguna de ellas se difundió en la primera plana de los diarios. Si se considera que la crónica roja es el espacio mediático donde se ubican las “noticias desecho”, al mostrar la vergüenza y la degradación social que carece de relevancia política, ¿por qué un problema como la violencia de género tan combatido desde los movimientos de mujeres, las leyes y las políticas públicas es abordado desde esta sección?

Para Fraser (1999), la razón de esto se vincula a la concepción burguesa de esfera pública que plantea Jürgen Habermas,<sup>6</sup> a la cual critica por considerar que lo público (lo relacionado al Estado y al bien común) es opuesto a lo privado (perteneciente a la vida doméstica,

---

<sup>6</sup> “Habermas ha establecido cómo la separación de lo público y lo privado es una condición para que aparezca una esfera pública moderna. La esfera pública burguesa surge como la expresión de un conjunto de individuos privados que asumen la crítica de la autoridad y propician un debate sobre la regulación de esferas, que aunque privadas, tienen una relevancia pública determinante” (en Figueroa, 2009: 30).

íntima o personal, incluyendo la vida sexual). Según Fraser, “la retórica de la privacidad doméstica excluiría algunos temas e intereses del debate público a través de su personalización y/o familiarización; los enmarca como cuestiones familiares, privadas, domésticas o personales, en contraposición a las cuestiones políticas y públicas” (1999: 16). Entonces, si la prensa escrita ecuatoriana expone la problemática de la violencia de género en las secciones de crónica roja, es porque trata el tema como un asunto doméstico que carece de relevancia pública y política, aún cuando los casos son expuestos abiertamente a través de este medio masivo. Para Fraser, estas expresiones son vehículos a través de los cuales las desventajas de género siguen operando subtextual e informalmente, por lo que la autora plantea que se debe examinar desde la teoría crítica lo público y lo privado, ya que son términos poderosos en el discurso político que pueden valorizar o deslegitimar puntos de vista (Fraser, 1999: 14-15); en este caso, el tratamiento mediático que se da a la violencia de género menoscaba el carácter público de esta problemática, despolitizándola.

De los 171 casos encontrados, 73% no tuvo imágenes sobre lo sucedido, mientras sólo el 27% contó con fotografías sobre los hechos, las cuales se las podría calificar de apropiadas en el sentido de que no exponen a las víctimas ni muestran escenas violentas sino más bien capturan planos generales de los acontecimientos. Esta información da cuenta de que *El Comercio* y *El Universo*, al proyectarse como diarios “serios”, no emplean imágenes explícitas para capturar audiencia, como lo hace la prensa reconocida como amarillista. Por el contrario, la manera de llegar al público de estos periódicos es a través de formas (fotografía y lenguaje) más sutiles, pero por igual impactantes, ya que en general difunden casos de violencia extrema para escandalizar al público receptor.

Una primera muestra de esto es que si bien los tipos de violencia de género existentes son física, sexual y psicológica, los diarios no

cubren los casos relacionados con esta última, pues sus manifestaciones no ocasionan conmoción social. Por lo tanto, al analizar las noticias recopiladas para este estudio, se encontró que las tipologías de violencia que obtienen mayor cobertura son las dos primeras, es decir, la física y la sexual. En las noticias se halló además un gran número de homicidios por violencia de género, razón por la cual se añadió esta categoría para el análisis mediático. Así, 64% de los casos fue por violencia sexual, 5% por violencia física y 31% concluyó en homicidio; estas cifras no concuerdan con la realidad del país, ya que la violencia más denunciada a nivel nacional en 2008 fue la psicológica con 57%, después la física con 41% y luego la sexual con 3%.<sup>7</sup>

Esto muestra lo que Foucault llama una “explosión discursiva en torno y a propósito del sexo” (1989: 25) en el campo de las instituciones, en este caso los medios de comunicación impresos, donde se exagera el discurso de la violencia sexual con palabras neutralizadas, para tornarlo técnicamente útil a los fines de capturar audiencia. Según Foucault, en muy corto tiempo se ha acumulado una multiplicidad de discursividades sobre el sexo, discursos siempre limitados y cuidadosamente cifrados que abordan el tema como “el secreto”, es decir, como “el tabú”, forma en que son descritas las noticias sobre violencia sexual en los medios masivos con el propósito de generar sintonía. Asimismo, respecto a las noticias que culminan en asesinatos por razones de violencia de género, aunque éstas persiguen el mismo propósito de causar gran impacto social para aumentar la circulación de los diarios, cabe señalar que con su difusión están visibilizando una gran problemática denunciada por los movimientos feministas de toda América Latina: el femicidio o asesinato de mujeres por violencia de

---

<sup>7</sup> <http://www.mingobierno.gov.ec/dinage/index.html> [consultada en diciembre de 2009].

género; pues de los 54 (31%) homicidios registrados en las noticias las víctimas mujeres fueron 44 (81%). De manera que estas noticias están contribuyendo a romper el silencio frente al femicidio al evidenciar la existencia de este fenómeno en el país, ya que es un delito que no está tipificado en el Ecuador. No obstante, aunque documentan la existencia de este problema, el contenido de estas noticias despolitiza esta grave situación, al abordarla como un simple tema privado.

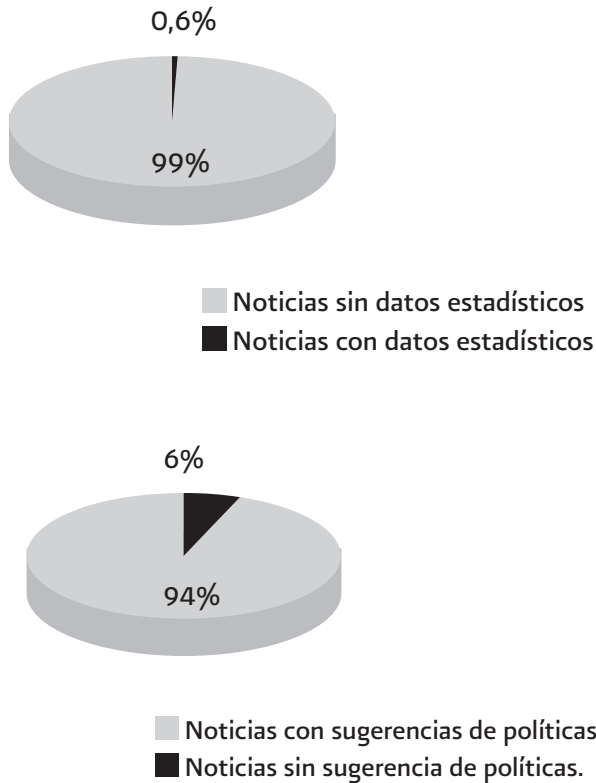
## **EL TEXTO DE LAS NOTICIAS: CONTENIDOS DESPOLITIZADOS**

Hasta ahora, se podría decir que si bien en apariencia la prensa “seria” utiliza formas menos impactantes que la prensa amarillista para referirse a la violencia de género (al emplear palabras e imágenes moderadas), la descripción personalizada, descontextualizada y estereotipada que realiza de los hechos, trivializa el contenido de las noticias privilegiando el “suceso” sobre la problemática social y política que implica esta violencia. Esta afirmación se corrobora al analizar las fuentes empleadas en la redacción noticiosa, donde las principales referencias son las víctimas (27%) y la policía (27%), seguidas de testimonios de los familiares (25%) y testigos (15%); mientras en un porcentaje mucho menor se utiliza la versión de personas expertas en el conocimiento de esta problemática (4%) y la versión de las personas agresoras (2%). Estos datos dan cuenta de que en la redacción sobre la violencia de género no existe pluralismo, ya que se privilegian las fuentes policiales, de víctimas y de testigos, policilizando y personalizando la problemática, sin emplear voces de personas expertas que den cuenta de la gravedad del tema a nivel público y político.

Es posible afirmar que el tratamiento que la prensa escrita proporciona a la violencia de género es bastante superficial, ya que

el contenido está basado en la sola descripción de los hechos con fuentes casi exclusivamente policiales y testimoniales, sin contextualizar el problema a través de perspectivas de especialistas que puedan aportar en el conocimiento del tema y la utilización de datos estadísticos y sugerencias de políticas que contribuyan a la prevención y el combate de la situación. Esto se puede comprobar si consideramos que de las 150 noticias recopiladas, tan sólo 0.66% incluyó en su redacción datos estadísticos sobre el tema y 6% incorporó propuestas de acciones para su erradicación (véase la gráfica 1).

Gráfica 1. Noticias sobre violencia de género en 2008



Fuente: *El Comercio y El Universo*, 2008.

Sin embargo, además de las 150 noticias difundidas en ambos diarios, fue posible encontrar 20 reportajes especiales sobre violencia de género (cuatro en *El Comercio* y 16 en *El Universo*), los cuales sí abordan de manera más amplia y profunda la situación en el país, pues todos muestran datos estadísticos y sugerencias de políticas para la erradicación de esta problemática. De manera que, de todas las difusiones realizadas por ambos diarios, 88.23% correspondió a noticias de crónica roja y 11.76%, reportajes especiales; esto da cuenta de que la gran mayoría de circulaciones acerca de violencia de género se limitó a la exposición de casos de manera aislada y poco profunda, ya que se privilegia el formato de la noticia rápida sin mayor contexto y análisis, frente a los reportajes especiales que brindan mayor profundidad al tema.

Ahora bien, es preciso reconocer que la existencia de estos reportajes que analizan más detenidamente la situación de la violencia de género en el país, evidencia el avance de las luchas de los movimientos de mujeres en el reconocimiento de este tema como un asunto público; sin embargo, aunque se está reflexionando y proporcionando relevancia al problema, la gran mayoría de noticias continúa centrada en el *rating* y sigue abordando la violencia de género como un tema privado, marginal y sin trascendencia política. Todo esto señala la esquizofrenia en el manejo de la prensa "seria", la que se debate entre el ejercicio de un periodismo profesional y las leyes del mercado.

Se podría decir que el tratamiento mediático que la prensa escrita "seria" proporciona a la violencia de género constituye lo que Figueroa (2009) llama una "economía moral", en el sentido de que un tema político es reducido a la esfera privada, al consolidar las asimetrías de género. Para Figueroa (2009: 30), la noción de economía moral es funcional al establecimiento de asimetrías, no sólo de género sino también de raza y clase. Es impor-

tante considerar el sesgo que tienen las noticias analizadas para este estudio, tanto en términos de género como de clase, ya que todas se basan en situaciones ocurridas en sectores populares y rurales donde habitan personas de estrato social bajo, con lo que no sólo se despolitiza la violencia de género sino que, en palabras de Edward Said (1990), se construye una visión del “otro”, que lo estigmatiza como lo irracional, lo bárbaro o lo salvaje. Sin embargo, la violencia de género es un problema estructural que está presente en toda la sociedad sin distinción de clase, etnia o edad.

Se podría concluir que existe un manejo sexista y clasista de la violencia de género en la prensa escrita del país, ya que los contenidos abordan un grave problema de salud pública y seguridad ciudadana como un tema doméstico y aislado, al estigmatizar a sectores de la población que por su condición de pobreza son vulnerables a la explotación comercial de los medios de comunicación.

## CONCLUSIONES

Retomando la pregunta que ha guiado este trabajo sobre cuáles son las implicaciones del tratamiento proporcionado a la violencia de género en las noticias que difunden los medios de comunicación del Ecuador, en particular la prensa escrita “seria” del país, la principal conclusión a la que se llegó es que debido a que la prensa escrita aborda el tema fundamentalmente en las secciones de crónica roja, de una manera descontextualizada, estereotipada, personalista y por lo tanto sensacionalista, el problema de la violencia de género continúa siendo tratado como un asunto doméstico sin relevancia pública y política, aún cuando por otro lado a través de reportajes especiales le da importancia al tema y lo reconoce como fenómeno que afecta la salud pública,



los derechos humanos y la seguridad de la ciudadanía.

Estos resultados reflejan una política editorial contradictoria de la prensa escrita “seria”, la cual se debate entre la proyección de una imagen objetiva y confiable que practica un periodismo profesional, y la competencia por capturar audiencia a través de la espectacularización de la violencia de género. Este tema es tratado en los medios desde una economía moral que reduce al ámbito privado una problemática pública, lo que establece asimetrías que impiden que esta situación se legitime ante la ciudadanía como un aspecto de interés y trascendencia política.

En definitiva, el gran poder que tienen los medios de comunicación es que con su cobertura pueden consolidar estereotipos dominantes o pueden cuestionarlos, y así contribuir a transformarlos. Esta investigación muestra la necesidad de mejorar el tratamiento de la violencia de género en los *mass media* a través de noticias que evidencien la dimensión política y pública del tema y a la vez brinden herramientas que permitan prevenir y combatir el problema, para crear conciencia ciudadana frente a esta realidad, pues “en esta etapa de cambio cultural, en el que las mujeres demandan un trato equitativo [y] el ejercicio de sus derechos, entre ellos vivir libres de violencia, es definitivo que los medios de comunicación no pueden estar excluidos” (Nava, 2006).

## Referencias bibliográficas

- Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social, CEPAR (2005). *Informe final Encuesta Demográfica de Salud Materna e Infantil ENDEMAIN 2004*. Octubre [DE disponible en: [http://www.cepar.org.ec/endemain\\_04/nuevo05/pdf/texto/01\\_introduccion.pdf](http://www.cepar.org.ec/endemain_04/nuevo05/pdf/texto/01_introduccion.pdf), consultada en diciembre de 2009].

- Cerbino, Mauro (2005). *Violencia en los medios de comunicación: generación noticiosa y percepción ciudadana*. Quito: FLACSO.
- Corporación Latinobarómetro (2003). "Informe-resumen: la democracia y la autonomía". Santiago de Chile.
- Figueroa José Antonio (2009). *Realismo mágico, vallenato y violencia política en el Caribe Colombiano*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología.
- Foucault, Michel (1989). *La historia de la sexualidad*. Vol I. México: Siglo XXI.
- Fraser, Nancy (1999). "Repensado la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente". En *Ecuador Debate*. Núm. 46. Quito: CAAP [DE disponible en: <http://www.scribd.com/doc/23178831/Repesando-la-esfera-publica>, consultada en diciembre de 2009].
- Pontón, Jenny (2007). "Difusión de la violencia en el Ecuador. ¿Hasta dónde informar?". En *Boletín Ciudad Segura*. Núm. 16. Quito: FLACSO / MDMQ.
- Pontón, Jenny y Andreina Torres (2009). "Violencia de género: un problema de seguridad ciudadana" (módulo 5). En *Curso Desarrollo de estrategias de seguridad ciudadana en prevención del delito, violencia y estrategias de mediación comunitaria*. Quito: Plan de Seguridad Ciudadana / Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades del Ecuador.
- Nava, Juana María (2005). "Medios de comunicación y la violencia de género". En Rodríguez, Josefina (ed.). *Violencia contra las Mujeres Homicidios en Nuevo León 2000-2004*. Nuevo León: Instituto Estatal de las Mujeres.
- Said, Edward (1990). *Orientalismo*. Madrid: Libertarias-Prodhufi.
- Segura, Maritza (2006). "Violencia de género ¿un asunto de seguridad ciudadana?". En *Boletín Ciudad Segura*. Núm. 9.

Quito: FLACSO / MDMQ.

- Silva, Uca (1988). "Lo demás es silencio: La mujer en la crónica roja". En *Cuadernos de la Mujer*. Núm. 5. Quito: CEPLAES.
- Silva, Uca (2005). "Prensa y mujeres: Reflexiones de intervención desde el género" [DE disponible en: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=15783>, consultada en abril de 2008].
- Valdivieso, Cecilia (2004). *Los derechos humanos de las mujeres ecuatorianas 10 años después*. Quito: CONAMU.

## **ACERCA DE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES**

### **Hugo Acero Velásquez**

Consultor internacional. Sociólogo por la Universidad Nacional de Colombia. Fue subsecretario de Convivencia y Seguridad Ciudadana en Bogotá; responsable de la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial; consejero de seguridad para la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá; asesor del director de la Policía Nacional y de las Consejerías para la Modernización del Estado, la Paz, la Defensa y Seguridad Nacional de la Presidencia de Colombia. Asesoró la elaboración de leyes y la formulación e implementación de planes integrales de seguridad para Guatemala, Ecuador, Venezuela y Colombia. Ha sido profesor de posgrado en gestión administrativa del Distrito Capital y de la cátedra de Seguridad y convivencia ciudadana en la Universidad Externado de Colombia.

---

### **Smaïn Laacher**

Juez representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ante la Corte Nacional del Derecho de Asilo. Sociólogo e investigador del Centro de Estudios de los Movimientos Sociales (CNRS-Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales). Experto en temas de migración, desplazamientos de poblaciones, asilo y refugiados. Autor de libros y artículos sobre estos temas.

**Marco Lara Klahr**

Estudió periodismo en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Director de Otroméxico; coordinó la Unidad de Investigación del diario *El Universal*, *El Rotativo* en Canal 22 y la Fundación Prensa y Democracia, México. Durante 29 años, sus reportajes cubrieron violencia, delincuencia y conflictos sociales en 15 países. Coordina el proyecto de Violencia y Medios en el Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) y es consultor de Open Society Justice Initiative. Investigador y profesor de la Maestría en la Escuela de Periodismo Carlos Septién, obtuvo el Premio Nacional de Periodismo 2008 y una subvención de la Convocatoria "Vidas para leerlas", del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes en 1996; es jurado del Premio Punto de Partida. Ha impartido conferencias en congresos y seminarios nacionales e internacionales.

---

**Claudia Laub**

Socióloga por la Universidad de Buenos Aires. Coordina el Programa Nacional de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior y es consultora del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Argentina, donde dirige *El Ágora*. Se ha desempeñado como docente en las universidades de Córdoba y de Buenos Aires. Ha colaborado como consultora para el Instituto de Política Criminal y Seguridad en la provincia de Buenos Aires, y como consultora asociada al Foro Europeo para la Seguridad Urbana. Integrante de la Comisión Consultiva de Expertos (CCE) del Poder Ejecutivo de la provincia de Córdoba, Argentina.

---

**Jenny Pontón Cevallos**

Investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Ecuador. Comunicadora social con Maestría en Estudios

de Género. Ha desarrollado trabajos de investigación en temas relacionados con medios de comunicación, seguridad ciudadana, mujeres y violencia, de los cuales se han derivado numerosas publicaciones.

---

### **Martha Graciela Ramos Carrasco**

Especialista en desarrollo humano, género y atención de violencias. Coordinadora general de Mujeres por México en Chihuahua, AC, y consejera en el Comité de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua, donde preside la Comisión de Atención a la Problemática de Violencia Familiar; del Consejo Estatal de Desarrollo Social y Participación Ciudadana en la Comisión de Mujeres, y del Consejo Estatal para Garantizar el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Integrante de la Comisión de las organizaciones de la sociedad civil en el Comité para el Diagnóstico en Derechos Humanos en el estado de Chihuahua.

---

### **Josefina Ramos Mendoza**

Magistrada de la Corte Centroamericana de Justicia, Nicaragua. Doctora en Derecho por la Universidad Centroamericana de Nicaragua; fue magistrada y presidenta de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y de la Comisión de Carrera Judicial. Especialista en derecho, justicia constitucional y formulación legislativa, ha sido docente y formadora de jueces, magistrados y lideresas comunitarias. Es consultora internacional para programas y proyectos vinculados a derechos humanos y constitucionales, acceso a la justicia, participación ciudadana y políticas públicas, especialmente dirigidas a mujeres, pueblos indígenas, niñez y adolescencia.

**Maite Rodigou Nocetti**

Maestra en Estudios de las Mujeres por la Universidad de Barcelona, es integrante del Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur Argentina y de la Red Mujer y Hábitat, Argentina. Profesora investigadora de la Facultades de Psicología y de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Desde hace varios años se dedica a temas encaminados a la profundización de los procesos democráticos y la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas de los gobiernos, especialmente referidas a la violencia hacia las mujeres.

---

**Marie-Dominique de Suremain**

Integrante del Observatorio sobre la Paridad entre Mujeres y Hombres de Francia. Urbanista y socióloga del Instituto de Estudios Políticos de París. Por 20 años ha trabajado programas de desarrollo urbano sostenible con perspectiva de género en Colombia. Fue directora de la Federación Nacional Solidaridad Mujeres (FNSF) en Francia. Experta y asesora en temas relacionados con la lucha contra la violencia de género y el desarrollo; centros de atención; organismos de la sociedad civil y entidades públicas; metodología de caminatas exploratorias por la seguridad de las mujeres en el espacio público. Trabaja en la evaluación estadística sobre femicidios en Europa.

---

**Giulia Tamayo León**

Responsable de Investigación y Políticas de Amnistía Internacional, España. Abogada por la Pontificia Universidad Católica de Perú, y candidata a doctora en Derechos Humanos-Derecho Internacional Público en la Universidad Carlos III de Madrid. Especialista en derechos humanos, evaluación de políticas, programas y proyectos sobre

violencia de género en tiempos de paz, así como de conflicto en América Latina, Europa y África. Fue socia del Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán e integrante del Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM). Autora de publicaciones sobre violencia contra las mujeres.

## COMPILADORAS

### **Yolanda García Amezola**

Psicóloga por la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional Autónoma de México, ha sido facilitadora, asesora y consultora en diversas organizaciones gubernamentales y del tercer sector para el desarrollo, implementación y evaluación de proyectos relacionados con los temas de desarrollo comunitario, género, derechos humanos, violencia contra las mujeres, educación para la paz y salud.

---

### **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 preventivas 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 feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de justicia vinculada en el Estado de México); docente en la Universidad Iberoamericana, en el CIDE y en academias de policía en México.



**Seminario Internacional. Mujeres Seguras  
en las Ciudades Futuras. Hacia una vida sin violencia de género:  
visiones y propuestas. Memorias**

Se terminó de imprimir en Talleres Gráficos de México.

El tiraje consta de 1,000 ejemplares.

Compiladoras Yolanda García Amezola y Antía Mendoza Bautista



Vivir Mejor



COMISIÓN NACIONAL DE VIGILANCIA DE ALIMENTOS, BEBIDAS Y MEDICAMENTOS

GOBIERNO  
FEDERAL

SEGOB



[www.gobiernofederal.gob.mx](http://www.gobiernofederal.gob.mx)

[www.segob.gob.mx](http://www.segob.gob.mx)

[www.conavim.gob.mx](http://www.conavim.gob.mx)