

MUJERES EN LA CIUDAD
De violencias y derechos

Editado por
Ana Falú

Red Mujer y Hábitat de América Latina
Ediciones SUR

Este libro es publicado gracias al aporte del Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todos y todas”, coordinado por la Oficina Brasil y Países del Cono Sur del Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), y apoyado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Primera edición, junio de 2009
Santiago de Chile

ISBN 978-956-208-085-9

Edición de textos: Paulina Matta V.
Diseño de colección: Paula Rodríguez
Diagramación y fotografía de portada: Diego Rodríguez
Corrección de pruebas: Edison Pérez
Gestión editorial: Luis Solís D.

Impresión: LOM Ediciones. Sólo actúa como impresor
Fono (56-2) 672 2236 - Fax (56-2) 673 0915
impresos@edicioneslom.cl

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

CONTENIDO

Presentación	
Ana Falú	9
Ciudad y violencias de género	
<i>Violencias y discriminaciones en las ciudades</i>	
Ana Falú	15
<i>Debates abiertos en materia de seguridad desde los derechos humanos de las mujeres</i>	
Giulia Tamayo	39
<i>La violencia de género: pistas para un análisis</i>	
Virginia Vargas	55
<i>La responsabilidad de los municipios en la prevención de la violencia contra las mujeres en las ciudades</i>	
Susana Chiarotti	61
<i>Seguridad, incorporación de la perspectiva de género y programas con enfoque de género</i>	
Caroline Moser	77
Ciudad, espacio público y convivencia	
<i>Violencia y la ciudad fragmentada</i>	
Rod Burgess	99
<i>Sin violencia hacia las mujeres, ¿serían seguras las ciudades para todos y todas?</i>	
Lia Zanotta Machado	127

<i>Recuperar la confianza, recuperar la ciudad</i> Marta Román Rivas	137
<i>Convivencia en la diversidad: una mirada de género al espacio público</i> Olga Segovia Marín	145
<i>Ciudad, espacio público e inseguridad. Aportes para el debate desde una perspectiva feminista</i> Liliana Rainero	165
Índice de Ilustraciones	177

Presentación

DESDE LA OFICINA del Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer para Brasil y los Países del Cono Sur, se promovió la ejecución de un programa pionero en la región, la iniciativa “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todos y todas”. Es una propuesta que fue impulsada por la Red Mujer y Hábitat de América Latina, la cual se implementa en algunas ciudades de la región latinoamericana gracias al apoyo de la Agencia Española para la Cooperación y el Desarrollo (AECID) y al propio UNIFEM. Convoca a distintos actores sociales, entre los cuales se cuentan los gobiernos locales en particular, redes feministas regionales, ONG especializadas, así como expertas y expertos, con la importante contribución académica de investigadoras e investigadores universitarios que trabajan alguno de los temas que hacen de esta difícil problemática de la creciente violencia en las ciudades, materia central de las agendas de gobierno y de la sociedad civil.

Lo notable es que en este contexto de preocupación que atraviesa toda la sociedad, las políticas de seguridad ciudadana ignoren la violencia hacia las mujeres y no la consideren parte constitutiva de esa expresión de violencias crecientes. El Programa Regional plantea, como uno de sus puntos de partida, que en las ciudades —en particular en las ciudades del mundo globalizado: las metrópolis, megalópolis, ciudades en redes, donde crecen las desigualdades, la criminalidad y las violencias— la vida no es igual para todas las personas. Al partir de este supuesto, busca complejizar las reflexiones sobre las violencias, incluyendo las discriminaciones y violencias hacia las mujeres como una dimensión central; a la vez, con sus acciones se propone evidenciar que la violencia de género es parte constitutiva de la seguridad ciudadana y que su inclusión es imprescindible para garantizar la misma.

Es decir, su propuesta es incluir los derechos de las mujeres en las llamadas políticas de seguridad ciudadana, así como incorporar la

perspectiva de género en la planificación de las ciudades. A ello se agrega su intención de colocar en debate el tema de la seguridad/inseguridad, temores y vivencias, desde una óptica más amplia, y hacerlo en el marco de los derechos humanos de las personas, en la prevención más que en la punición y, específicamente, en la promoción del derecho de las mujeres a vivir y disfrutar las ciudades y al ejercicio de su ciudadanía plena.

Construir ciudades (un mundo) libres de violencia parece ser un consenso general y público: la población en su conjunto está cansada de violencias y abrumada de temores. Si bien las violencias no son un fenómeno nuevo —ya fueron plasmadas hace más de medio siglo en las imágenes del viejo Pieter Brueghel: “La torre de Babel” y “El triunfo de la muerte”—, lo que hoy nos preocupa es cómo se han complejizado y cómo, según lo dicen las más de las voces que consolidan los temores, parecen haber llegado para quedarse y ser cada vez peores. Se ven hoy las violencias urbanas como algo imposibles de erradicar.

Este programa apuesta a construir ciudades democráticas, ciudades para todos y todas, ciudades inclusivas, entendiendo que la erradicación de la violencia es un compromiso de toda la sociedad y, por lo tanto, debe posibilitar hacer efectiva la promesa de construir “ciudades más seguras”, ciudades vivibles, vitales. “Ciudades compartidas”, como expresan María-Ángeles Durán y Carlos Hernández Pezzi: precisamente lo contrario de ciudades amuralladas, por muros reales o imaginarios, donde la concepción de seguridad es el encierro como protección, con su corolario de vaciamiento del espacio público y consolidación de tendencias en el sentido exactamente contrario al de consolidar vínculos cívicos.

Las violencias que ocurren en las ciudades no son solo el robo y el asalto, la pandilla que se apropia de la esquina, el abuso a las mujeres, la red de microtráfico que impone el terror en el barrio, el uso ilegítimo de la fuerza por distintos actores. Violencias son —y ha sido dicho hasta el cansancio— el hambre y la falta de escuelas, los hospitales saturados, las calles sin veredas ni parques, la justicia injusta; las discriminaciones por razones étnicas, de origen, de opción sexual, de edad; el vacío de derechos humanos y ciudadanos; las violencias que sufren las mujeres por el solo hecho de ser mujeres y que responden a prácticas de poder de un sexo sobre el otro. Las violencias están arraigadas en largas tradiciones culturales que perviven invisibles, en construcciones sociales que no se declaran, en relaciones políticas y económicas que se autoproclaman de interés común, sin tomar en cuenta ni rendir cuentas por las víctimas que van dejando al paso.

El Programa Regional coloca un especial foco en la incorporación

de la perspectiva de género en la planificación urbana, dado su interés de contribuir a ciudades más seguras. Su punto de interés central está en los derechos de las mujeres al disfrute y uso de las ciudades, y su objetivo es aportar al ejercicio de la ciudadanía de las mujeres, a la vez que ampliar el debate sobre seguridad en el marco de los derechos ciudadanos de la diversidad.

Los textos que aquí incluimos son contribuciones de quienes participaron en el Segundo Seminario Internacional del Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todos y todas”, que tuvo lugar en Buenos Aires entre el 23 y el 25 de julio de 2008. En dicho encuentro se buscó dar continuidad a la reflexión y producción de conocimientos en torno al tema de la violencia en las ciudades desde una perspectiva de género, promover el diálogo con una diversidad de actores a fin de ampliar y profundizar propuestas, generar productos que den cuenta del debate conceptual y pensar nuevas estrategias de acción en la región.

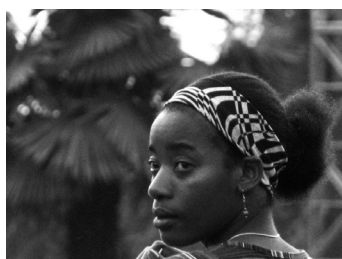
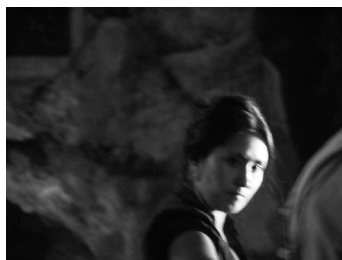
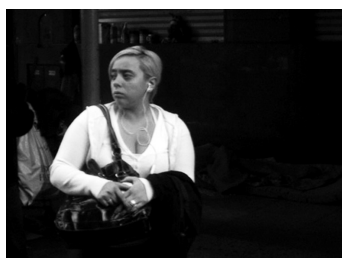
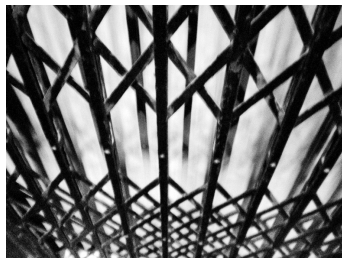
Concurrieron al Seminario representantes de UNIFEM de América Latina y el Caribe, de distintas agencias del Sistema de Naciones Unidas. Quiero destacar especialmente la participación de la Directora de la Oficina Regional de Hábitat para América Latina y el Caribe, Arq. Cecilia Martínez, así como de representantes de Hábitat Nairobi, expertas de la Comisión Huairou, de la Red Femmes et Villes / Women in Cities coordinada desde Canadá, así como de conferencistas provenientes de la Academia, expertas y expertos. Se desarrollaron paneles de debate y presentaciones del trabajo de los equipos de las ciudades en que se desarrolla el Programa Regional: Bogotá, en Colombia; Rosario, en Argentina; y Santiago de Chile. En representación del proceso de desarrollo e implementación del Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todos y todas”, participaron delegados de gobiernos locales y de organizaciones no gubernamentales, miembros de la Red Mujer y Hábitat de América Latina, de la Red de Educación Popular entre Mujeres (REPEM), del Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM).

Como eje conceptual del Seminario, se articularon las nociones de espacio privado/espacio público, (in)seguridad/convivencia ciudadana y violencia de género/violencia urbana, con la ciudad como el escenario que las articula y potencia, dando significativas luces para abordar la persistencia e impunidad de la violencia de género. Tratándose de un contexto de profundas transformaciones urbanas, hay dos preguntas que ordenan las reflexiones: ¿Cuáles son los desafíos en el debate y en la implementación de políticas públicas dirigidas a cons-

truir ciudades sin violencia desde una perspectiva de género? ¿Qué lecciones podemos distinguir en la formulación de propuestas que fortalezcan los derechos ciudadanos de las mujeres? Estas preocupaciones son las que dieron origen y dan impulso al Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todos y todas”, y a las que se dirigen de una u otra manera los textos que recogemos en este libro. Son colaboraciones que, desde distintos ángulos, nos estimulan, enriquecen, y nos permiten avanzar por los caminos que las mujeres, en América Latina, estamos trazando. Al recogerlas, este libro busca ser una contribución a un tema desafiante y complejo, que demanda miradas que particularicen sujetos sociales.

Ana Falú
Junio de 2009

Ciudad y violencias de género



Violencias y discriminaciones en las ciudades

Ana Falú

LAS CRECIENTES VIOLENCIAS URBANAS, tanto las que se experimentan como las que se temen, se han transformado en problemas centrales en las ciudades, afectando la calidad de vida cotidiana de las personas y el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

Lejos de ser un sujeto singular abstracto, la violencia remite a una cuestión compleja, de múltiples dimensiones y entradas analíticas. Cuando se ejerce tras los muros del mundo privado, la violencia casi siempre está dirigida hacia las mujeres; y cuando se expresa en el espacio público, sigue siendo masculina. Sin embargo, si bien la violencia en las calles afecta primordialmente a los hombres, la percepción del temor ante las violencias es mayor en las mujeres.¹

Este enfoque sobre las violencias y discriminaciones hacia las mujeres en el espacio público de las ciudades reafirma lo planteado desde los años ochenta en diversos artículos: las ciudades no son iguales para las mujeres y los hombres, y pareciera que mucho menos lo son en estas ciudades de hoy, más inabarcables, más desconocidas, menos legibles y, por tanto, fuente de temores y diferencias que parecen irreductibles.

Nos interesa indagar cómo impactan estas violencias de manera distinta en las mujeres, cómo limitan la vida de las mujeres en los espacios públicos, y de qué manera las mujeres consiguen apropiarse, usar y vivir las ciudades.

Se parte del supuesto de un continuum en las violencias que se ejercen

Ana Falú es Directora Regional para Brasil y los Países del Cono Sur del Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) (2002–2009). Arquitecta, profesora de la Universidad Nacional de Córdoba e investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina (en licencia por cargo en ONU).

1. Encuestas realizadas por la Red Mujer y Hábitat de América Latina, en el marco de un Proyecto del Fondo Fiduciario para Erradicar la Violencia contra la Mujer, de UNIFEM, muestran que el temor es mayor en las mujeres que en los hombres (CISCSA 2007).

hacia las mujeres —agresiones, acoso sexual, violaciones, asesinatos—, que tienen lugar tanto en el mundo privado como en el público, en el hogar, en las calles, en los medios de transporte. Es una criminalidad creciente, no siempre denunciada ni bien tipificada como delito, ni sancionada debidamente.

En este sentido, la violencia individualizada a través del cuerpo de las mujeres, el cuerpo que habitamos, se transforma en social y política y permite develar y comprender otras discriminaciones, como las vinculadas a opción sexual, origen étnico, edad, condición social o lugar de residencia, que signan la vida de las personas en las ciudades.

El espacio urbano, sea público o privatizado, es el soporte físico y cultural donde se despliegan, viven y sufren estas violencias.

Hasta hace muy poco, se interrogaba de manera crítica por qué incluir a las mujeres —sus demandas o necesidades— en los temas urbanos. Sin embargo, pareciera que se avanzó en consensos sobre la inclusión de la perspectiva de género en la planificación urbana, tanto de gobiernos como de la sociedad civil, lo cual involucra contribuir a visibilizar las diferencias entre ser hombre y ser mujer, distinciones presentes en las construcciones sociales y culturales, a partir de las cuales se definen conductas y valoraciones marcadas por la diferencia de sexos.

Resultado de las modulaciones de la cultura y, sobre todo, de la acción de las mujeres en la defensa de sus derechos, es que hoy la perspectiva analítica de género se incorpora y utiliza de manera transversal también en temas urbanos y en la planificación, cuya pretendida neutralidad no parece sino encubrir el sexismo y resulta en ciudades poco amigables para las mujeres. De allí que el derecho de las mujeres a la ciudad, presente en distintos foros internacionales desde la década de los noventa, refiera al derecho a vivir en ciudades más equitativas, democráticas e inclusivas. Para avanzar en este sentido, es necesario un mayor compromiso de los gobiernos, tanto nacionales como locales, en considerar e incluir las necesidades y especificidades de las mujeres en las ciudades de la globalización; ciudades ambiguas en sus promesas y permanentes desafíos incumplidos, en las cuales se expresan la mayor riqueza y sofisticación junto a fenómenos sociales de segregación, drogas, violencias y otros flagelos.

En este artículo me propongo contribuir con reflexiones acerca de las ciudades en tanto constituyen el terreno en el cual se conjugan y ejercen las ciudadanías. La pregunta central que escojo para ello refiere a cómo viven las mujeres las nuevas territorialidades urbanas, en relación a la manera en que las viven los hombres. Este interrogante se vincula a otro: ¿cómo avanzar en políticas públicas que contribuyan a la existencia de ciudades y territorios de mayor inclusión y respeto a las diversidades? Estamos frente a una intersección de temas, complejos en sí mismos y a la vez difíciles de relacionar, todos ellos significativos para las agendas de los gobiernos y de la sociedad.

Desarrollaré este texto en tres secciones.

En la primera me referiré brevemente a *las transformaciones urbanas en el marco de los procesos globales*, buscando reconocer sus impactos más relevantes en el territorio y los nuevos problemas emergentes de la agenda urbana.

Seguidamente, buscaré dar cuenta de *la cuestión de la violencia como tema emergente en las ciudades*, cuestión central de preocupación de la clase política, la academia, organismos internacionales de cooperación, gobiernos de las ciudades y la sociedad civil. Me referiré a las violencias que se expresan y los miedos que se sienten, y su impacto diferencial en hombres y mujeres.

En la tercera sección desarrollaré brevemente, desde una perspectiva crítica, algunos de los *temas nodales vinculados a las violencias y a los estereotipos construidos que las retroalimentan* y que es necesario de-construir, cerrando con algunos de los *condicionantes en el tratamiento de las violencias*.

Las transformaciones en el modo de vivir y pensar las ciudades de cara a los procesos globales

El año 2007 será recordado como un año bisagra en la historia de la humanidad: por primera vez la población del mundo es definitivamente urbana. De ello dan cuenta el Informe del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Informe de las Ciudades de Hábitat, ambos de 2007. En doscientos años la población urbana del mundo creció de 3 por ciento en 1800 a más del 50 por ciento, lo que significa más de 3.200 millones de personas residentes en ciudades en este inicio del siglo XXI. Como uno de los resultados más evidentes, las ciudades crecieron, se complejizaron y también se fragmentaron, expresando la segregación social y económica en el territorio urbano. Como señala Sassen, diecisiete de las veinte mayores ciudades del mundo se encuentran en países en vías de desarrollo; agrega que este crecimiento ha ido acompañado de una intensificación del deterioro físico, particularmente evidente en estas y muchas otras grandes ciudades que no logran desarrollar el soporte técnico y de infraestructuras correspondiente a ese crecimiento: "Tanto en los países desarrollados como en los en vía de desarrollo se ha registrado una suburbanización y metropolización cada vez mayores, y una concentración cada vez mayor de pobres, desempleados y sin hogar" (Sassen 1999: 170). En América Latina, según CEPAL, en la última década la cantidad de ciudades de más de un millón de habitantes pasó de 29 a 50, un aumento exponencial.

Parece haber consenso en que una de las más significativas consecuencias de la globalización y de las políticas de ajuste impulsadas en la década de los noventa ha sido la transformación de las ciudades, así como en el

modo de pensarlas; más específicamente, cómo se las planifica y gestiona. Las ciudades de América Latina han experimentado, a partir de esta década, un segundo periodo de modernización, a diferencia de la etapa de sustitución de importaciones de los años cuarenta y cincuenta, modernización que respondió a las demandas del capital industrial. Esta nueva corriente da respuesta a las presiones e intereses del capital financiero, a las grandes inversiones inmobiliarias, “a la mundialización de la economía, que se ha centrado en las empresas multinacionales y en los bancos” (Sassen 1999).

En las últimas décadas hemos presenciado una transformación creciente de las ciudades y de los espacios de nuestra cotidianidad, como resultado de diversos fenómenos económicos, sociales, culturales y tecnológicos. La sociedad urbana se ha hecho más compleja, modificando en este proceso los comportamientos sociales, el uso del tiempo y las formas de movilidad y comunicación. El énfasis en la competitividad y la necesidad de atraer inversiones nacionales e internacionales ha asignado gran importancia a la escala y naturaleza de las aglomeraciones urbanas, a la disponibilidad de infraestructura técnica y social, como también a la gobernabilidad urbana (Falú 2000b).²

Con la intensificación de la globalización se acentuaron las transformaciones en la estructura territorial no como fenómenos independientes, sino como parte de un proceso global de crecientes interdependencias y de alto costo social. Las segregaciones sociales se agudizan y no parece haber indicios para pensar que los procesos de globalización que están teniendo lugar contribuyan a resolverlas: más bien, las han profundizado. Distintos autores (Borja, Burgess, Castells, Harvey, Sassen) aportan una mirada crítica en estas materias, coincidiendo en que la sociedad urbana actual confronta una fragmentación espacial que segrega distintas homogeneidades, propias de cada colectivo social. Esta segregación se expresa no solo en los indicadores de ingreso, ocupación y distancias salariales,³ sino en el acceso real de la población a las ofertas urbanas. Uno de los resultados es un modelo de espacialidad nuevo, con periferias en las cuales conviven altos desarrollos comerciales con extensiones del mayor atraso y pobreza. Este modelo de ciudades globales refleja segregaciones de clase, de nivel so-

2. La “gobernabilidad” ha sido definida por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT) como “la cooperación entre actores gubernamentales y no gubernamentales. La buena gobernabilidad significa cooperación efectiva entre estos actores para encontrar soluciones de interés general, las cuales deberían ser apoyadas ampliamente. La buena gobernabilidad, por lo tanto, incluye los procesos de toma de decisiones”. United Nations Centre for Human Settlements [UNCHS], *The Global Campaign for Good Urban Governance* (Nairobi: UNCHS, 2000).

3. Véase *Retratos de las desigualdades*, desarrollado por IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil), DFID (Department for International Development) y UNIFEM (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer) para el Brasil, donde se indica que mientras una mujer negra percibe 276 reales por un trabajo, un hombre blanco recibe 978 reales por el mismo.

cioeconómico, de género, étnicas y etarias. El “derecho a la ciudad”, como sostiene David Harvey (2008), parece transformarse en una quimera; no todos tienen los mismos recursos materiales y simbólicos para apropiarse de igual manera de las ciudades ni para transformarlas de acuerdo con sus deseos e intereses; y en particular, sufren y viven restricciones los grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad social o en situaciones de “marginalidad”, tanto en las periferias urbanas como en los centros degradados.

En América Latina, las ciudades viven la tensión entre formas extremas de atraso y una modernidad que la sociedad global impone con la revolución de las comunicaciones, la tecnología y el mercado globalizado. Hay un fuerte debate sobre lo que la globalización ofrece y quiénes son sus beneficiarios, al igual que sobre la orientación dominante de las políticas macroeconómicas que han apostado a estrategias de corte neoliberal, lo cual se expresa a la vez en fuertes transformaciones en el seno del Estado. Las políticas neoliberales implicaron grandes transformaciones en las estrategias de desarrollo, en las cuales las ciudades se revalorizan como “motores del cambio”. Entre estas transformaciones en las ciudades están las llamadas “nuevas centralidades”, que se definen por desarrollos urbanísticos de riqueza. Como contracara a estos, los territorios de pobreza se extienden en las periferias y no son solo de pobreza económica —de ingresos—, sino de carencias o precariedad de servicios, de infraestructuras, de transporte y de seguridad. El resultado de esta segregación pone en tensión cada vez mayor la calidad de vida urbana y los derechos de la ciudadanía.

El catedrático de la Universidad Autónoma de Barcelona Francesc Muñoz (2008), ha bautizado al fenómeno urbano actual de las ciudades de la globalización como la *urbanalización*, asegurando que las grandes ciudades del mundo parecen clonadas, en respuesta a las demandas del mercado financiero e inmobiliario más que a las necesidades de la población. En todas ellas se encuentran las mismas cadenas de franquicias, el mismo bullicio diurno y el abandono nocturno, que las presenta a determinadas horas como territorios despoblados y sin vida. Son ciudades que atraen turistas y alejan a sus ciudadanos. No hay azar, ni casualidad, en propiciar esta “productividad urbana” que destruye tejidos productivos locales, los que no pueden competir.

Burgess (2008) afirma que la fragmentación urbana que se evidencia en los países en vías de desarrollo está vinculada directamente al gran impacto que tienen la globalización y las políticas neoliberales sobre una estructura urbana y social previa individualista y de gran desigualdad. Las nuevas políticas urbanas, basadas en los conceptos que actualmente rigen la movilidad y el uso del suelo, contribuyen a la polarización social, la violencia y la desigualdad, y no parecen avanzar en consolidar sociedades más justas. En similar línea de análisis, Cuenya (2000) señala que en las ciudades latinoamericanas se expanden los sitios modernizados ligados al proceso de globalización y su plataforma local de sostenimiento. Pero los

extensos barrios residenciales de clase media y media-baja que conforman el grueso de la ciudad, permanecen ajenos a los signos de revitalización. Entre tanto, el hábitat popular, al no poder extenderse porque el suelo vacante es disputado por los usos jerárquicos más rentables, se densifica y ve incrementado su nivel de hacinamiento. Incluso más, cuando este hábitat queda encapsulado en las áreas que son objeto de nuevos proyectos, aumenta su vulnerabilidad frente al avance de la urbanización capitalista global.

Si bien la región transita por un buen momento y se evidencian avances positivos en algunos indicadores socioeconómicos (crecimiento del empleo formal, crecimiento sostenido del PIB, más niveles de educación),⁴ en estos aglomerados urbanos fragmentados se expresan desafiantes fenómenos, como el de las crecientes violencias en las ciudades. Ya en la década de los noventa la región se ubicaba en el segundo lugar en la escala de las áreas más violentas del mundo (Dammert 2004), con tasas de homicidio que prácticamente duplicaban los promedios mundiales. Estudios recientes sostienen que actualmente es la región más violenta del mundo en criminalidad urbana (Briceño-León 2007).

Esta es una transformación profunda en la vida cotidiana de las ciudades latinoamericanas, fenómeno que sería necesario ubicar en lo que parecen ser los dos mayores desafíos para América Latina: remontar la desigualdad social y fortalecer las democracias, ámbitos donde los logros y fracasos impactan directa y diferenciadamente la calidad de vida de hombres y mujeres.

En primer lugar, la región ostenta los mayores índices de desigualdad y nichos de pobreza, que conforman fenómenos como la “urbanización de la pobreza” y, dentro de ella, la “feminización de la pobreza”. Si bien el siglo xx nos dejó avances significativos, en paralelo a lo conquistado hay una realidad de millones de latinoamericanos, particularmente una gran mayoría de mujeres, que desconocen sus derechos, no tienen conciencia de ellos ni los reclaman debidamente. El ejercicio de los derechos de ciudadanía aún es débil, parcial y desigual, y convive con múltiples exclusiones.

En segundo lugar, aunque después de largos periodos de dictaduras América Latina viene consolidando desde los años ochenta procesos democráticos, todavía persisten una gobernabilidad frágil y democracias de baja intensidad. En lo relativo a los derechos de las mujeres, se lograron avances en su reconocimiento y en la creación de instituciones específicas para velar por su cumplimiento, incluso medidas compensatorias, legis-

4. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social 2007*. El año 2006, el 36,5 por ciento de la población de la región se encontraba en situación de pobreza (194 millones de personas) y el 13,4 por ciento en situación de extrema pobreza o indigencia (71 millones de personas). Comparadas con cifras de 1990, se verifica que la pobreza disminuyó 11,8 puntos porcentuales, mientras la indigencia lo hacía en 9,1 puntos.

laciones y programas de igualdad de oportunidades. No obstante, y en general, se trata de avances híbridos, no debidamente legitimados ni jerarquizados, sin suficientes recursos y con aún escasa capacidad de incidir en el cambio social, simbólico y cultural que implica avanzar en la igualdad de los derechos para mujeres y varones.

Estos retos se insertan en una región contundentemente urbana, con cerca del 80 por ciento de su población en aglomerados urbanos complejos y la mayoría ubicada en las más de cincuenta ciudades que superan el millón de habitantes,⁵ algunas de las cuales se cuentan entre las más pobladas del mundo. Es el caso de megalópolis como México D.F., São Paulo, metrópolis y ciudades en red; urbes gigantescas, que generan promesas y en las cuales conviven la más alta sofisticación del desarrollo, oportunidades de trabajo, educación y recreación, la vida política, social y cultural, el sueño y la posibilidad de ruptura de los círculos de pobreza, con territorios cada vez más segregados, donde se expresan las situaciones de mayor desigualdad y grandes flagelos sociales.

La ciudad no es igual para hombres y mujeres, ni la viven, disfrutan ni sufren de igual manera

Si bien la violencia en el ámbito privado, de manos de los más cercanos, sigue siendo la que en mayor medida sufren las mujeres, y limitan y restringen sus derechos, hay crecientes evidencias de un fenómeno mayor: violencias que se ejercen sobre las mujeres por el solo hecho de serlo, en la reiteración del ejercicio de dominación de un sexo sobre el otro, expresión de históricas relaciones desiguales de poder de las que son víctimas las mujeres y otros sujetos de discriminaciones. Las violencias que se ejercen en los espacios públicos sobre las mujeres adquieren expresiones similares a las de aquellas que tienen lugar puertas adentro y que avasallan sus cuerpos; agresiones que curiosamente son catalogadas como “crímenes pasionales”, que cuentan con un alto grado de tolerancia social y terminan culpabilizando a las víctimas.

Estas situaciones contrastan con el avance que el siglo xx nos ha dejado en el alto reconocimiento de los derechos sociales en general, y en particular de los derechos de las mujeres. A ello contribuyeron las conferencias que convocó la Organización de las Naciones Unidas a fines del siglo xx, en particular la Conferencia sobre Derechos Humanos (Viena, 1993) y la IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995).⁶ En las últimas décadas

5. Datos CEPAL. Consultar: www.eclac.cl. Asentamientos Humanos.

6. Véase todas las Plataformas de Acción y compromisos expresados en las Conferencias de las Naciones Unidas, tales como la de Medio Ambiente y Desarrollo (ECO-92 – Río de Janeiro, 1992), Hábitat II (Estambul, 1996), así como en la Declaración Mundial de la Unión

se lograron consensos internacionales, regionales y nacionales, algunos de carácter vinculante, como lo son la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), la posterior conquista del Protocolo Facultativo y la Convención de Belém do Pará.⁷

Avanzamos en la aceptación de los derechos por una buena parte de la sociedad y, lo que es decisivo, por parte de los gobiernos, varios de los cuales concretaron estos compromisos en políticas públicas y acciones de gobierno. Sin embargo, a pesar de estos logros y la instalación de la violencia de género como una cuestión pública y política, el ejercicio de poder de un sexo sobre el otro persiste en la sociedad. Jacqueline Pitanguy (2006) afirma que la idea de que “todos los hombres nacen libres e iguales en derechos, como lo expresa la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, es reciente e infelizmente aún muy tímida. La mayor parte de las sociedades se estructuran en ciudadanos de primera y de segunda categoría”, coincidiendo en que lo que se reconoce como violencia y delito punible está influenciado por factores ligados a la clase social, sexo, orientación sexual, raza y etnia de víctimas y agresores. A la vez, el *derecho de las mujeres a una vida sin violencia*, uno de los temas más legitimados en las agendas públicas, se encuentra instalado en la sociedad como cuestión pública y política. Con ello se consiguió nombrar lo no nombrado, visibilizar lo que se ocultaba, y a la vez se logró que se reconociera que la violencia contra las mujeres excede largamente lo privado y doméstico.

Mucho se ha avanzado en estas décadas últimas. Es necesario preservarlo, pues aún hay grandes desafíos y lo ganado siempre está amenazado: erradicar la violencia hacia las mujeres implica una acción conjunta de distintos actores sociales, incluidas organizaciones y personas, mujeres

Internacional de Autoridades Locales (IULA, por su sigla en inglés) sobre las Mujeres en el Gobierno Local (1998), la Declaración del Congreso Fundador de “Ciudades y Gobiernos Locales Unidos” (París, 2004), como también la Carta Internacional por el Derecho de la Mujer a la Ciudad, elaborada por la Red Mujer y Hábitat América Latina, y otros instrumentos tales como la “Carta Europea de la Mujer en la Ciudad” (1995) y la “Declaración de Montreal sobre la Seguridad de las Mujeres” (2002).

7. La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), sancionada por la ONU y de carácter vinculante, ha sido incluida en la mayoría de las Cartas Magnas de los países. Sin embargo, este instrumento tan valioso no incluye de manera explícita el tema violencia, debido a las tensiones que no se pudieron resolver entre los Estados miembros. Recién en 1992, el Comité CEDAW, en la recomendación no. 19, establece que la violencia es la mayor y más perniciosa forma de discriminación contra las mujeres. Belém do Pará (1994) es la Convención contra la Violencia organizada por la Organización de Estados Americanos (OEA) en la ciudad de Belém do Pará, en Brasil, de la cual toma su nombre. Esta convención inspiró las leyes contra la violencia hacia las mujeres de los años noventa en América Latina. Es interesante destacar que incluso el fuerte movimiento de Derechos Humanos no reconocía la violencia hacia las mujeres como un problema, con el argumento de que debilitaría el movimiento. Recién en la Conferencia de Viena (1993) se consiguió el reconocimiento de los derechos de las mujeres como indisolubles de los derechos humanos.

y hombres; demanda transformar la cultura, lo simbólico y el imaginario sobre el cual se han construido la subordinación y la desvalorización del ser mujer.

El género en el espacio público

El espacio público sigue siendo masculino. Las mujeres han tenido históricamente vedado el espacio público y la "irrupción" en él ha sido producto de sus luchas. Lo que persiguen es un espacio para el ejercicio de una ciudadanía activa, de participación, de construcción de sujetos portadores de derechos, no solo objeto de ellos.⁸ Pero a pesar de sus logros, las mujeres, en general, se culpabilizan si algo les sucede en el espacio urbano. La internalización cultural del espacio público o urbano como masculino, y por ello vedado para las mujeres, contribuye a que se sientan responsables cuando son víctimas de algún delito en la vía pública, por circular en horarios considerados socialmente inapropiados o con determinada vestimenta.

El temor de las mujeres a transitar libremente por la ciudad produce una suerte de "extrañamiento" respecto del espacio en que circulan, al uso y disfrute del mismo. En tales circunstancias, algunas mujeres desarrollan estrategias individuales o colectivas que les permiten superar los obstáculos para usar las ciudades y participar de la vida social, laboral o política. En otros casos, simplemente se produce un proceso de retraimiento del espacio público, el cual se vive como amenazante, llegando incluso hasta el abandono del mismo, con el consiguiente empobrecimiento personal y social.

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

Frente a estos fenómenos crecientes, nos preguntamos cómo se conciben los espacios públicos. ¿Son pensados como espacios de libertad, para potenciar la interacción ciudadana, tanto la individual como las colectivas; o son, como diría Foucault, espacios de control? Habermas (1989) desarrolla la categoría de "esfera pública",⁹ aplicada a los espacios públicos, a los

8. Cuando las mujeres adultas mayores en la ciudad de São Paulo son indagadas sobre si les gusta asistir a espectáculos, dicen que les gusta ver bailar, pero mucho más les gusta bailar ellas.

9. En tanto el ámbito en el cual la burguesía del siglo xvii negocia con el Estado.

que conceptualiza como ámbitos para la construcción de ciudadanía. Con ello se refería justamente a las calles, las plazas, concebidas como espacios de libertad, de ejercicio de la ciudadanía. Y ello no desde una posición simplista, sino desde el sueño de la modernidad, en que se constituyen como los lugares de la construcción del diálogo y la interlocución democrática, incluidas las tensiones y confrontaciones. El mismo autor reconoce que esta fue una de las promesas incumplidas de la modernidad.

Desde otra mirada, casi en las antípodas, Foucault asigna a las clases poderosas la concepción de los espacios públicos como lugares de expresión de sus poderes. Su análisis se remonta a cómo se concibieron las acrópolis y ágoras de las ciudades griegas, definidas como espacios solo para ciudadanos, al igual que el foro romano. Entiende estos espacios públicos como propicios para el ejercicio de un “poder disciplinario” que, estratégicamente, facilita el control del grupo de poder sobre la población.

El espacio público es producto de una construcción social, donde se manifiestan y potencian relaciones de distinto orden; también las de subordinación, entre las que se encuentra la de género. Si bien el interés está colocado en las mujeres, en relación con las discriminaciones pareciera que la categoría analítica de “género” posibilita hacer visibles no solo las discriminaciones hacia ellas, sino en general las que afectan a otros grupos y por otros motivos. Coincidimos con Gina Vargas en que “los espacios públicos no solo contienen y expresan relaciones de dominación entre los géneros, sino múltiples dimensiones sociales, económicas, culturales y políticas” en permanente tensión y conflicto.

Otros autores (Segovia y Dascal 2000) que trabajan la cuestión del espacio público desde la inseguridad y la construcción social de la misma, si bien no desde un énfasis en las relaciones de género, plantean que en el contexto de la construcción social de la inseguridad, el abandono del espacio público y el retraimiento a los espacios “protegidos” —procesos circulares y acumulativos que se reproducen en las grandes ciudades de la región y del mundo— finalmente generan más inseguridad, perdiéndose los espacios de interacción social, esos lugares en los cuales se debería propiciar la construcción del sentido de pertenencia colectivo. Al aumentar la inseguridad, el proceso “circular y acumulativo” del temor se refuerza en el caso de las mujeres, así como en aquellos grupos que, por sus circunstancias, se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad: mujeres, jóvenes, homosexuales, afrodescendientes, indígenas, entre otros.

Lo que preocupa es, justamente, la pérdida del valor de socialización y ejercicio de la ciudadanía. El espacio público, las calles, las plazas, los lugares de recreación, particularmente en determinadas horas, pierden la vitalidad urbana potenciadora de las interrelaciones, de la socialización, del tejido social y del ejercicio de ciudadanía. Estas transformaciones y abandono de los espacios públicos de las ciudades afectan en particular a las mujeres, que viven el temor independientemente de su condición social

o su situación residencial, porque en ellas el miedo *precede* o acompaña a las violencias. Aun así, las mujeres salen a trabajar, incluso recorriendo territorios que se tornan en trampas reales para su integridad, o percibidas como tales.

El fenómeno de la violencia urbana creciente: tema central en las agendas ciudadanas

Burgess (1998) se pregunta si son las ciudades intrínsecamente violentas, si la violencia es una condición inherente a la cultura y la sociedad urbana. Responde afirmando que “la violencia tiene lugar en cada escala espacial en la cual se organiza la sociedad, por lo cual la violencia urbana debe ser analizada como un problema social con una expresión urbana”. En la misma línea de preocupaciones, Michel Misse (2002) nos dice que usar el término “violencia urbana” coloca la cuestión de la violencia en el marco del análisis sociológico urbano, sacándola del enfoque central de criminalidad. A la vez, Moser y Schrader (1998) señalan que la criminalidad y la violencia son factores que también afectan al capital físico, humano, social y natural y minan las condiciones para la “productividad urbana”. Colocan el énfasis en el impacto de la violencia en la macroeconomía, puesto que corroe el capital físico y los activos así como el capital humano, limitando los derechos y el acceso a lo que la ciudad ofrece.

Este viejo fenómeno de la violencia en las ciudades hoy tiene rasgos particulares, al ser percibida como inevitable y a la vez experimentada como inhibitoria de la vida urbana. La inseguridad cambia el cotidiano de las personas, *es un límite a la libertad*, a los derechos; es en las ciudades donde cada vez más el espacio público es percibido como atemorizante. Lo curioso y contradictorio es que de las ciudades latinoamericanas, aquellas con extraordinaria vitalidad urbana y que son más visitadas de la región, son consideradas las más peligrosas. Es el caso de Río de Janeiro, donde ciertamente hay datos que atemorizan: en un día mueren asesinadas 25 personas a causa de la violencia creciente.

Las cifras de la violencia son significativas para nuestra región, y tanto la violencia como el temor mueven cada vez más dinero, recursos que se restan al desarrollo humano.¹⁰ Burgess (1998), a fines de los noventa, estimaba que entre 10 y 15 por ciento de los presupuestos de los países en de-

10. Según Rojas (2008), solo la “industria” de los secuestros reportaría más de 1.500 millones de dólares anuales. Toma como indicador el índice de secuestros, afirmando que América Latina es la región con el más alto índice, eso sin incluir a los países con actores armados, en donde las tasas crecen potencialmente.

sarrollo se destinaba a combatir el crimen y la violencia o a prevenirlos.¹¹

Hay una percepción de la criminalidad que se ha instalado como temor en la ciudadanía. Susana Rotker (2000) hablaba de “miedo ciudadano” o “ciudadanías del miedo”, percepciones del riesgo y la amenaza que se agravan en ciudades cada vez más segregadas, con centros vaciados de población, con sectores empujados a las áreas metropolitanas, extendiéndose el territorio de las carencias —carencias que conviven en la misma periferia con conjuntos habitacionales de perímetro controlado, con todo tipo de servicios y que incorporan su propia seguridad—.¹² Son fenómenos estos que, acompañados de nuevos comportamientos de la población y de nuevas formas de interacción social, se podrían sintetizar en “reducción de ciudadanías”. En algunos casos, se expresan en una evidente militarización o “policiamiento”, para “cuidar” determinados sectores de las ciudades, que impacta en la calidad de vida de las personas, tanto de los “sospechados” como de los “protegidos”.

Crece la preocupación por la violencia que se ejerce y por la violencia que se percibe. La inseguridad concomitante forma parte de los temas centrales de demanda ciudadana, solo superada por las reivindicaciones económicas y laborales. Los datos de violencia contra las mujeres, aunque insuficientes y subregistrados,¹³ dan cuenta de viejos fenómenos que emergen con nuevas expresiones. ¿A qué responden estas violencias? ¿Son nuevas formas de violencias, o remiten a un mayor grado de sensibilización y reconocimiento de la cuestión y, por lo tanto, a más denuncias? ¿Son producto de un mayor empoderamiento de las mujeres y menor tolerancia a la violencia de género? ¿O hay un sistema patriarcal amenazado que reacciona por la necesidad de reafirmar su control social? ¿O quizá son expresión de las crecientes y marcadas desigualdades de un mundo signado por las políticas neoliberales y los complejos fenómenos del mundo actual?

11. Buvinic (2008: 45) cita estudios auspiciados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) acerca del impacto económico de la violencia criminal urbana en Brasil, Colombia, El Salvador, México, Perú y Venezuela. Los cálculos finales de costos, expresados como un porcentaje del producto interior bruto de 1997, variaron entre un bajo 5,1 por ciento en Perú y un alto 24,9 por ciento en El Salvador, con una media de 14,2 por ciento para los seis países.

12. Hoy en día la “seguridad” se privatiza y mueve alarmantes masas de dinero. La “seguridad” como una empresa y, por consiguiente, dentro de la lógica del mercado en el contexto latinoamericano antes mencionado de democracias de baja intensidad y altos niveles de corrupción, se transforma muchas veces en generadora de las violencias que dice combatir.

13. Es necesario resaltar la carencia de datos desagregados por sexo referidos a la violencia. El asesinato de mujeres se incrementa en número alarmante en muchas ciudades de la región; son asesinatos que se cometen por el solo hecho de ser mujeres las víctimas, esto es, feminicidios. En Pernambuco, Recife, Brasil, según datos oficiales, solo en el mes de enero de 2006 fueron asesinadas cuarenta mujeres. Ciudad Juárez, en México, se ha transformado en un emblema de la violencia pública hacia las mujeres en razón de homicidios que no encuentran explicación clara. El estado de Chihuahua, al que pertenece Ciudad Juárez, en el año 2004 ocupó el sexto lugar del país en cuanto a tasa de homicidios de niñas y mujeres. Véase Lagarde (2008).

Algunos temas nodales relacionados con las violencias, desde una perspectiva crítica

Desde el feminismo aprendimos que es necesario construir argumentaciones objetivas y comprobables para poder de-construir discriminaciones “naturalizadas” en la sociedad y, a la vez, transformar ese lugar de la “otredad” en que la ciencia y la filosofía ha colocado por milenios a las mujeres, así como a otros sujetos sociales.

En relación con la violencia urbana, una primera estigmatización, que constituye un tema central del análisis, refiere a la vinculación de la pobreza con la violencia. Se señala la pobreza urbana como una de las causas principales de la violencia. Sin embargo, es importante destacar que numerosos estudios (entre ellos, Carrión y Núñez 2006) nos demuestran que no hay una correlación clara y abierta entre ambos fenómenos. Es de notar, por ejemplo, que los países más pobres de la región, como Haití y Bolivia, no son los que tienen las mayores índices de violencia en sus ciudades, si no se incluye la violencia política, la cual merece su propio espacio. Asimismo, la evidencia muestra que es mayor la criminalidad en las ciudades capitales o en las áreas más ricas, en las cuales se expresan las mayores desigualdades (Vanderschueren y Lunecke 2004). Así, la vinculación entre violencia urbana y pobreza es una de las cuestiones nodales que deben ser de-construidas, para lo cual precisamos de argumentos que rompan con la estigmatización y culpabilización de la pobreza.

Si analizamos el porcentaje de población bajo la línea de pobreza y el porcentaje de personas involucradas en la criminalidad, los números hablan por sí mismos: la mayoría de las personas en situación de carencia es población trabajadora en búsqueda denodada de romper los círculos de la pobreza. Vera Malaguti (2005) elabora un texto sobre el miedo a las clases pobres o empobrecidas, a las que se vincula al caos y al desorden. Refiriéndose a la violencia en Río de Janeiro, sostiene la existencia de una estrategia de control en la cual se han “naturalizado” las prácticas autoritarias. La autora mira la ciudad y analiza las consecuencias estéticas de estas prácticas, las cuales para ella se definen en espacios y escenarios urbanos jerarquizados, que trazan, identifican o crean fronteras tangibles o no tangibles para los “nuevos extraños”, aquellos que desordenan y no preservan la “pureza” de la vida de consumo, como dice Bauman (2007), citado por Malaguti (2005: 54). Lo notable es que, a la vez, para la población de menores recursos —esos mismos que para los más prósperos son los “otros” y “otras” portadores de “sospecha”— las fronteras están todavía más demarcadas, y temen a los territorios de mayor opulencia en las ciudades.

Los pobres también temen y no confían en las instituciones. La credibilidad en la legalidad, la transparencia, la justicia, es de bajísima intensidad

en la sociedad latinoamericana. Brossard de Souza Pinto (2008), jurista brasileño, dice que es posible que el periodo autoritario de las dictaduras haya dejado secuelas de las cuales no nos damos cuenta; señala que de todos los males del autoritarismo, ninguno es superior a la destrucción del concepto de la legalidad: “cumplir la ley se transformó en algo inimaginable”. En relación con la militarización de la seguridad, Brossard indica que “hay un viejo principio según el cual el uso del poder es una invitación al exceso”. La cuestión institucional, la legalidad, la transparencia o la falta de las mismas, sus fragilidades y debilidades, son un factor central en la forma como son percibidas y sufridas las violencias por el conjunto social, en particular la población más discriminada.

En la misma línea, una segunda estigmatización que discrimina refiere a otro sujeto social de “sospecha”: la juventud. Ser “portador” de juventud es causa de desconfianza, y cuando a la juventud se suman condiciones de pobreza, localización de residencia “no recomendable”, color de piel —raza o etnias— u opción sexual, la situación se agrava. Esto no excluye la existencia, en las grandes ciudades de la región, de pandillas de jóvenes, mayoritariamente masculinas, vinculadas a la criminalidad, el tráfico de drogas, los robos. Son pandillas delictivas, sobre las cuales deberíamos preguntarnos si responden a un problema social o a una cuestión meramente criminal. Estos jóvenes varones son quienes, desde la experiencia de la calle y el barrio, aprenden desde niños sobre las jerarquías y también sobre el lugar en el cual colocan los cuerpos de las mujeres. A la segregación del espacio se superpone una división sexual, que también jerarquiza los territorios, que define los que deben ser ocupados por varones y no permitidos a las mujeres,

Seguramente John Hagedorn (2006) tiene razón cuando sostiene que “el problema de la violencia armada organizada en grandes ciudades no es pasajero y solo cambiará cuando el nihilismo y la marginalización crecientes en los patios traseros de la globalización sean tratados con mayor atención”. Sin embargo, y volviendo a las tesis de Malaguti (2005), es interesante destacar la afirmación de Viva Río —ONG que trabaja en las favelas de Río de Janeiro—, cuando asegura que la juventud que allí está o estuvo involucrada en delitos o crímenes asociados a las drogas no suma más del 2 por ciento. Este dato significativo abona la tesis de que no sería la pobreza, sino la exclusión social, la desigualdad, el empobrecimiento, las discriminaciones y las segregaciones, lo que potenciaría las violencias en las ciudades.

Un tema insoslayable de mencionar, nudo crítico de las ciudades globalizadas, es el de las violencias que se ejercen en razón de xenofobias y racismo. Sin pretender abordar la compleja cuestión del multiculturalismo y/o las migraciones, es interesante notar que similar segregación urbana a la de nuestras ciudades latinoamericanas se expresa en otras sociedades

más desarrolladas. Rosa Cobo,¹⁴ al referirse a las migraciones a España, nos dice que “en el barrio de Lavapiés en Madrid, o en el Raval en Barcelona, al anochecer, los bares de mayoría de extranjeros, son de casi absoluta exclusividad masculina y las mujeres de estos colectivos de migrantes desaparecen de los espacios públicos”. Esto conlleva una complejidad mayor, sobre la cual reflexionó también Nancy Fraser, en *Justitia Interrupta* (1997), que alude al compromiso con los derechos humanos y la igualdad social por encima de las diferencias culturales. Esto remite a de-construir el ocultamiento de discriminaciones y/o violencias, públicas o privadas, justificadas en razón de “valores culturales” (Morey 2007) y contrapuestas a la universalidad de los derechos humanos de las mujeres, así como cualquier recorte de ciudadanías por xenofobias, religión, opción sexual o color de piel.

Nos interesa poner en debate la cuestión del espacio público, de lo público y lo privado como dimensiones políticas. La ciudad como espacio para ser vivido; las calles, las plazas, los recorridos, los sitios de encuentro, como lugares de reconocimiento y de interlocución de la ciudadanía y entre la diversidad de identidades ciudadanas, y entre estas y el Estado. Una ciudad donde las mujeres se apropien de sus derechos y recuperen las calles, extendiendo el discurso de reconocimiento de los derechos a otros colectivos excluidos.

Recuperando a Lía Zanotta Machado,¹⁵ es necesario enfatizar que las mujeres aún siguen sufriendo mayores violencias puertas adentro, y que tanto las violencias en el mundo privado como en el público se inscriben y definen en estereotipos de género y discriminación hacia las mujeres. Ser mujer, joven, pobre, implicaría mayores riesgos de sufrir violencias tanto privadas como públicas o institucionales. Está en juego, como siempre, el cuerpo de las mujeres, ese territorio para ser ocupado, ese territorio-cuerpo concebido como una mercancía apropiable, percibido como disponible. Y también lo está el cuerpo de las mujeres como categoría política, como ese lugar primero en el cual ejercer los derechos y resistir a las violencias: el cuerpo como resistencia. Ese espacio privado y único, el espacio primero del cual apropiarnos para poder adueñarnos de otros territorios: la casa, el barrio, la ciudad, el país. El cuerpo de las mujeres como lugar de la defensa de derechos, todavía restringidos, y sobre el cual aún se ejerce poder y se expresan violencias. Apropiación de los cuerpos, para poder apropiarnos del espacio público. Cuerpos por los cuales, como dice Maffia,¹⁶ algunos pagan, y que a la vez son despojados de valor.

14. Investigadora y profesora española, en *Mundo Mujeres* (Madrid, julio 2008).

15. Véase su artículo “Sin violencia hacia las mujeres, ¿serían seguras las ciudades para todos y odas?”, incluido en este volumen.

16. Diana Maffia, diputada del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, filósofa. Contribución en el Seminario del Colegio de Arquitectos de la Ciudad de Buenos Aires, julio 2008.

Empoderar a las mujeres para romper con la vulnerabilidad a sufrir violencias; vincular autonomía / seguridad y subordinación / vulnerabilidad, para sensibilizar y avanzar en el derecho al uso y disfrute de las ciudades, cuenta con un abordaje provocador de Tamar Pitch (2008), quien plantea una mirada positiva sobre el desarrollo de la capacidad de correr riesgos como un atributo que hace más seguras a las mujeres. Pitch dice que para ampliar estas capacidades son necesarios recursos, tanto materiales como simbólicos, por lo cual “las mujeres no necesitan la esterilización del terreno urbano, sino más recursos sociales, económicos y culturales para atravesar dicho terreno con confianza”.

Las canadienses¹⁷ aportaron con elaboraciones sobre las consecuencias de las (in)inseguridades de las mujeres, señalando las limitaciones que les imponen en el uso y disfrute de las ciudades, entre las cuales destaco:

- Miedo de circular libremente a cualquier hora: Restricción de la movilidad.
- Obstáculos a la participación en la vida social: actividades físicas y de esparcimiento, estudios, trabajo, activismo social o político.
- Falta de confianza en sí mismas, falta de autonomía.
- Percepción de un mundo exterior amenazado y peligroso (desconfianza).
- Aislamiento (particularmente de las mujeres de edad).
- Obstáculo a la realización de todo potencial como persona y como miembro de la colectividad (supervivencia en vez de pleno desarrollo).

Como lo señala María Naredo (1998), las mujeres ponen en práctica innumerables estrategias de autoprotección, que limitan gravemente sus libertades y autonomías personales. Es interesante recuperar lo que cita Naredo respecto de un estudio realizado en Londres sobre mujeres y movilidad urbana, donde se concluye que el 63 por ciento de las encuestadas no salía nunca sola de noche, una clara expresión de una actitud defensiva en consonancia con las estrategias que desarrollan las mujeres y que constituyen limitantes que afectan sus autonomías, y que pueden llegar a ser tan victimizadores como el delito mismo.

17. CAFSU (Comité d'action femmes et sécurité urbaine), *La seguridad de las mujeres. De la dependencia a la autonomía*. El juego de herramientas del CAFSU (Montreal, 2002). Dependencia de la protección (de un hombre real o virtual) o de aparatos (alarmas, etc.).

Algunas condicionantes en el tratamiento de las violencias urbanas

Existen algunos consensos entre quienes trabajan en este tema. En primer lugar, se coincide en que el tratamiento de las violencias a menudo peca de *superficialidad*. Se evidencia una falta de proporcionalidad entre qué se informa como violencias, cómo se informa y qué es lo que preocupa. En general se asigna distinto valor/consideración a las víctimas, al igual que a los perpetradores de los delitos, según sea su origen, clase social y posición en la sociedad. Lo que sorprende es que, frente a las crecientes violencias urbanas, se suele asignar *más atención a los bienes y las propiedades que a las personas*. Los bienes privados parecen estar mucho más protegidos que las vidas humanas.

En las sociedades donde la población bajo la línea de pobreza es significativa, no parece ser la compasión lo que mueve la preocupación de quienes tienen posesiones, sino más bien una actitud defensiva o de temor, vinculada a la pérdida de valor de sus propiedades o bienes. Cada vez más rejas, más perímetros controlados.¹⁸

A la vez, hay una *mayor trivialización* de la violencia. Estudiosos del tema, como Briceño-León (2007), hablan de las amenazas reales y los temores imaginarios. Si bien la violencia en la región se funda en hechos concretos, también se construye sobre el imaginario que transmiten los actores sociales y que interpreta y reinterpreta la ciudadanía, en una percepción en la cual los medios de comunicación desempeñan un papel principal. Incide cómo se comunica, qué se comunica, así como el sensacionalismo de algunos medios, los cuales muestran la violencia como atemorizante, al borde de provocar pánico, a la vez que presentan los casos como singulares u ocasionales.

En esta línea, los medios de comunicación ejercen una influencia fundamental en la configuración de los imaginarios urbanos, como lo señala Silva (1992), al tratar los crímenes o la violencia hacia las mujeres como “crímenes pasionales”, o al generar en sus análisis la culpabilización de los jóvenes, criminalizar a los pobres o responsabilizar a los inmigrantes. Son estos mismos medios los que difunden —a través de relatos casi siempre verídicos, pero *singulares*— una percepción de situaciones sin salida, en las cuales prevalece una clara tendencia negativa de asociación entre espacio público y seguridad. Las reacciones “naturales” en respuesta a estas amenazas, que elevan el miedo, son no salir, no exponerse, refugiarse en lugares privados. Como apunta Segovia (2007: 17), el auto bien cerrado, los

18. San Salvador es una ciudad enrejada y llena de alambres con púas o con cercas electrificadas. En Ciudad de Guatemala, apenas llega el atardecer no hay personas circulando: la ciudad es abandonada.

vidrios opacados, la casa enrejada, el barrio cerrado y vigilado, el suburbio pobre bien alejado. Los lugares de recreación o de consumo cada vez más son espacios cerrados, privatizados, controlados y vigilados.

Lo anterior ha traído consecuencias evidentes para la ciudadanía y también para las ciudades, al generar espacios urbanos elitistas, controlados y vigilados. Muchas veces el resultado es una ciudad semiabandonada, con sectores sociales que pierden sus derechos ciudadanos y se tornan en grupos en tensión, desarrollando desconfianzas mutuas y permanentes. Rotker (2000) advierte sobre la construcción de un nuevo sujeto en las ciudades de América Latina, el de la "víctima-en-potencia", quien desde esa "potencialidad" negativa establece los vínculos con el entorno, ya sea un barrio cerrado, una villa de emergencia, una favela, donde el común denominador es una suerte de identidad compartida por toda persona habitante de la ciudad: la posibilidad de ser victimizada.

Salmi (1998) señala que los hechos de violencia son raramente analizados desde los contextos históricos, sociales o económicos. Más que una preocupación secuencial, causal, reflexiva, se mira la violencia urbana como un fenómeno en sí y fuera de los contextos. No hay ninguna incorporación en el análisis de las violencias instaladas en la sociedad que vincule las políticas neoliberales, las privatizaciones de los servicios de educación, salud, recreación, y las violencias por discriminaciones o aquellas que son inherentes a la desigualdad social. Parece necesario construir interrogantes que nos permitan avanzar en visibilizar las violencias en general, y en particular aquellas que sufren las mujeres por el solo hecho de serlo. Estas últimas nos permitirán a la vez poner luz sobre aquellas personas discriminadas por su etnia o color de piel, o por su opción sexual.

Finalmente, para el tratamiento de las violencias es indispensable no entrar en el juego de presentar a sus "protagonistas" como individuos patológicos, insanos, con comportamientos enfermos, en una suerte de explicación en la cual la violencia respondería a reacciones irracionales e individuales, y no a conductas aprendidas y reproducidas en el ejercicio del poder de un sexo sobre otro, de una clase sobre otra, de una raza sobre otras.

La tendencia a ver estas violencias como faltas individuales y no como construcciones sociales sobre las cuales los gobiernos, los Estados tienen responsabilidad, debilita la posibilidad de confrontar los problemas y buscar soluciones colectivas, 'invisibilizando' violencias que están instaladas en las sociedades.¹⁹

19. Marcela Lagarde señala que los feminicidios en México se distribuían por todo el territorio, con diversidad de edades de las víctimas, como también de clases sociales. El patrón común que encontraron fue la violencia de género y no las mafias. *Página 12*, 25 de noviembre de 2007, "El feminicidio, sus causas y significados", entrevista de Mariana Carvajal.

A modo de cierre

Reafirmando que las ciudades no son iguales para hombres y mujeres, agregamos que tampoco lo son según distintas sean la edad, raza, etnia u opción sexual. Lo real y lo ficticio sobre lo construido, en relación con las razones de las violencias y las condiciones de seguridad en las ciudades, está íntimamente ligado a las construcciones culturales, al campo de lo subjetivo en estas percepciones (Falú 1997), lo cual se expresa en las limitaciones al ejercicio ciudadano de las mujeres, construidas y aceptadas por el colectivo social.

Pareciera que *el miedo preexiste a las situaciones de violencias que se ejercen*. Por tal razón, es necesario atender estas percepciones —los miedos—, y empoderar a las mujeres consolidando un trabajo sobre sus derechos, sus identidades ciudadanas, y apostando a construir consenso sobre el “derecho a una vida sin violencias” en el espacio privado y en el público. De esta manera es posible potenciar el disfrute de la ciudad, el derecho a vivir en ella.

En el camino de elaborar propuestas para el “qué hacer”, es necesario conocer, compartir y transferir experiencias. Las canadienses²⁰ lo dijeron: *ver y ser vistas, oír y ser escuchadas*. Proponen para ello estrategias que involucran al colectivo social, en el objetivo de mejorar la calidad de vida y las condiciones institucionales. Destacan la importancia de sensibilizar y fortalecer la institucionalidad democrática, particularmente los organismos de justicia y las fuerzas de seguridad, impulsando siempre su enmarcamiento en los derechos humanos y la ley, y buscando reconstruir y reforzar el tejido social y la confianza en el Estado. Procuran aportar a mejores formas de convivencia barriales, ciudadanas, involucrando al colectivo social en su diversidad y reforzando los círculos virtuosos de deberes y derechos.

Frente a la anomia social, es necesario levantar la potencialidad de los movimientos sociales, el trabajo y articulación social que, con una agenda política cada vez más sofisticada, incorporan la diversidad. Así como son significativos los consensos y agendas establecidos desde los gobiernos, en particular las autoridades locales, las dinámicas democráticas actuales de América Latina son promisorias para el avance de la agenda de los derechos de la diversidad del colectivo social.

Articular la agenda de los derechos de las mujeres con la agenda urbana implica, como lo recoge Virginia Vargas (2008), la articulación de tres dimensiones: espacio público, seguridad ciudadana y género. Define Vargas el *espacio* (público y privado) como el “contenedor” de la acción, también de la acción transformadora, cualidad que lo constituye en ámbito

20. Femmes et Villes, experiencia de ciudades seguras en Montreal, Canadá. Visitar página www.femmesetvilles.org.

estratégico para la acción. Es así que en estas ciudades del nuevo milenio y sus territorios —comprendidos como espacio de la acción política, de la vida social, del desarrollo económico, de expresiones de la cultura— es necesario construir nuevas y más democráticas condiciones de vida para todas y todos.

En el objetivo de reconstruir el tejido social, María-Ángeles Durán y Carlos Hernández Pezzi (1988) proponen una idea potente: “la ciudad compartida”, la ciudad en la cual podamos, desde las múltiples identidades, vivir las diversidades en respetos e interacciones. La idea de la ciudad compartida abre un horizonte político, el cual —sin caer en simplismos— implica propuestas para una mejor convivencia democrática. Para concretar y avanzar en estas ideas de convivencias democráticas, es necesaria la participación de distintos actores sociales, los gobiernos, la academia, la sociedad civil organizada, las redes feministas, las mujeres organizadas.

No habrá democracia con violencias y, como dicen las españolas, “no es democracia sin las mujeres”.

Referencias

- Bauman, Zygmunt. 2007. *Vida de consumo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Borja, Jordi. 2005. Urbanismo y ciudadanía. *Los Monográficos de Barcelona Metropol·is Mediterrània* 6: 43–50.
- Borja, Jordi; Manuel Castells 1998. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Briceño-León, Roberto. 2007. *Sociología de la violencia en América Latina*. Quito: Municipio Metropolitano de Quito / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Ecuador.
- Brossard de Souza Pinto, Paulo. 2008. Vivemos uma fase policial; abusos estão sendo tolerados. *Folha de São Paulo*, 14 Julio 2008, A 16.
- Burgess, Rod. 1998. Urban Violence: The Next Agenda? *Centre for Development and Emergency Practice (CENDEP) Newsletter* (Autumn): 7–8. Oxford: Oxford Brookes University.
- Burgess, Rod. 2008. Violence and the fragmented city. Conferencia en el Seminario internacional “Ciudades seguras para las mujeres, ciudades seguras para todos y todas”, UNIFEM / AECID, Buenos Aires, 23 al 25 de julio.
- Buvinic, Mayra 2008. Un balance de la violencia en América Latina: los costos y las acciones para la prevención. *Pensamiento Iberoamericano* (Madrid) 2: (In)Seguridades y violencia en América Latina (2ª Época, 2008/1): 37–54.
- Carmona, Marisa; Ana Falú. 2001. Revisión de los marcos conceptuales y metodológicos en los estudios sobre globalización, forma urbana y gobernabilidad. En *Globalización, forma urbana y gobernabilidad*, eds. Ana Falú y Marisa Carmona. Córdoba, Argentina: TU Delft, Universidad Nacional de Córdoba.

- Carrión, Fernando; Jorge Núñez. 2006. La inseguridad en la ciudad: hacia una comprensión de la producción social del miedo. *EURE*, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales (Santiago) 32(97): 7–16.
- Castells, Manuel. 1989. *The Informational City*. Oxford: Blackwell.
- CISCSA (Centro de Investigaciones y Servicios Cono Sur Argentina) / Red Mujer y Hábitat. 2007. *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*. Publicación en el marco del Programa “Ciudades sin violencia hacia las mujeres y políticas públicas”. Córdoba, Argentina: CISCSA.
- Cobo, Rosa. 2007. Multiculturalismo y nuevas formas de violencia patriarcal. En *Multiculturalismo y feminismo*, eds. Celia Amorós y Luisa Posada. Madrid: Instituto de la Mujer, Colección Debate.
- Cuenya, Beatriz. 2000. Globalización y políticas urbanas. Transformaciones de las políticas urbanas en la ciudad de Buenos Aires. *Sociológica* (México) 15(42) (enero-abril): 37–57.
- Dammert, Lucía, ed. 2004. *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*. Valparaíso: Red 14 Seguridad Ciudadana en la Ciudad / Urb-AI / I. Municipalidad de Valparaíso.
- Dascal, Guillermo. 2007. Reflexiones acerca de la relación entre los espacios públicos y el capital social. En Segovia, ed. 2007, 41–47.
- Davis, Mike. 2001. *Control urbano: la ecología del miedo*. Barcelona: Virus Editorial.
- De la Cruz, Carmen 2008. Seguridad de las mujeres en el espacio público: Aportes para las políticas públicas. *Pensamiento Iberoamericano* (Madrid) 2: (In)Seguridades y violencia en América Latina (2ª Época, 2008/1): 205–223.
- Echeverri, Oscar. 2004. La violencia: ubicua, elusiva, prevenible. En *Ciudades y violencia en América Latina*, eds. Alberto Concha Eastman, Fernando Carrión y Germán Cobo, 47–59. Quito: Programa de Gestión Urbana (PGU), Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Falú, Ana. 1997. Ciudadanía y espacio público: un análisis desde el género. En *Pobreza Urbana y Perfeccionamiento* (Buenos Aires) 5(11): 54–61.
- Falú, Ana. 1998. Gestión democrática y descentralizada del territorio. En *Tercera Cumbre de Mercociudades*, 15–24. Córdoba, Argentina: Comisión Municipal de Estudios y Asesoramiento para Igualdad de Oportunidades de la Mujer.
- Falú, Ana. 2000. Local and Global. The New Paradigm of the Post Modern City. En *Globalization, Urban Form and Governance*, eds. M. I. Carmona, P. Drewe, H. J. Rosemann, L. van Duin, 141–154. First International Conference / Alfa-Ibis I. Delft, Nederland: Delft University Press.
- Falú, Ana; Jeanine Anderson. 1997. Introducción. En *Los procesos de reforma del Estado a la luz de las teorías de género*. Cuaderno del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales 26: 7–15. Quito: IULA/CELCADEL.
- Fraser, Nancy. 1997. *Justitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*. Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.
- Habermas, Jürgen. 1989. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Hagedorn, John M. 2008. *A World of Gangs; Armed young men and gangsta culture*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Harvey, David. 2008. The Right to the City. Primera Parte. Conferencia

- en el Departamento de Geografía, Universidad de Lund, 28 de mayo de 2008. En <http://vids.myspace.com/index.cfm?fuseaction=vids.individual&videoid=36080595>.
- Hernández Pezzi, Carlos; María Ángeles Durán. 1998. *La ciudad compartida*. Vol. 1: *El género de la arquitectura*, por C. Hernández Pezzi. Vol. 2: *Conocimiento, afecto y uso*, por M.-Á. Durán. Madrid: Consejo Superior de los Consejos de Arquitectos de España, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer.
- Lagarde, Marcela. 2008. Reflexiones sobre violencias y discriminaciones en el espacio urbano. Texto para Curso Virtual de Posgrado "Violencia Urbana, Inseguridad y Discriminación. Hacia la convivencia en la ciudad desde un enfoque de género", del Programa Regional "Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos", de UNIFEM, e implementado por CEUR / CONICET (Buenos Aires) y la Red Mujer y Hábitat de América Latina.
- Lersch, Kim Michelle. 2004. *Space, Time and Crime*. Durham, NC: Carolina Academic Press.
- Malaguti, Vera. 2005. O medo na cidade do Rio de Janeiro. En *A cidade e as formas de viver*, orgs. Ricardo Viveiralves de Castro, Maria Helena Zamora, Junia Vilhena, 45–56. Rio de Janeiro: Museu da República.
- Misse, Michel. 2002. Violência o que foi que aconteceu? *Jornal do SINTURF* 17(529).
- Morey, Patricia. 2007. Violencia de género: hacia una comprensión global. En *Ciudades para convivir: sin violencias hacia las mujeres*, eds. Ana Falú y Olga Segovia, 23–35. Santiago de Chile: Ediciones SUR / UNIFEM, AECID, Red Mujer y Hábitat.
- Moser, Caroline; Elizabeth Shrader. 1998. *Crimen, violencia y pobreza urbana en América Latina: hacia un marco de referencia integrado*. Washington DC: World Bank.
- Moser, Caroline; Sarah Lister, eds. 1999. *Violence and Social Capital*. Proceedings of the LCSES Seminar Series, 1997-98. Sustainable Development Working Paper no. 8. Washington D.C.: World Bank, Latin America and Caribbean Region
- Muñoz, Francisc. 2008. Las ciudades son clones. *El País* (Madrid), 3 de julio de 2008.
- Naredo, María. 1998. Autonomía de las mujeres y seguridad ciudadana. *Boletín CF+S* [Ciudades para un Futuro Más Sostenible] (Madrid: Colectivo de Mujeres Urbanistas) 7: Especial: Mujer y Ciudad.
- Pitanguy, Jacqueline. 2006. Presentación. En *Assassinatos de Mulheres em Pernambuco. Violência e resistência em um contexto de desigualdade. Injustiça e machismo*, de Aureliano Biancarelli. São Paulo: Instituto Patrícia Galvão.
- Pitch, Tamar. 2008. El género de la seguridad urbana. Universidad de Perugia. En www.sare-emakunde.com/media2/contenidos/archivos/Pitch.T_07_cast.pdf.
- PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2006. Gobernabilidad local, convivencia y seguridad ciudadana. Marco para la acción. Proyecto Regional de Gobernabilidad Local en América Latina. www.logos.undp.org.co/.../Seguridad_y_Convivencia/marco_conceptual_seguridad_y_convivencia_junio2006.pdf
- Rainero, Liliana, coord. 2006. Presentación. En *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*, ed. por CISCESA y Red Mujer

- y Hábitat, 6–8. Córdoba, Argentina: Centro de Investigaciones y Servicios Cono Sur Argentina (CISCSA).
- Rodríguez, Alfredo; Ximena Salas 2006. Delitos: espacio, tiempo y género en el Gran Santiago. Presentación en Segundo Simposio Nacional de Investigación sobre Violencia y Delincuencia. Realizado en Santiago de Chile, 5 y 6 de octubre de 2005. Santiago: Instituto de Sociología, P. Universidad Católica de Chile / Fundación Paz Ciudadana.
- Rojas Aravena, Francisco, 2008/1. Globalización y violencia en América Latina. Debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano. *Pensamiento Iberoamericano* (Madrid) 2: (In)Seguridades y violencia en América Latina (2ª Época, 2008/1): 3–36.
- Rotker, Susana, ed. 2000. *Ciudadanías del miedo*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Salmi, Jamil. 1998. *Violence and Democratic Society: New Approaches to Human Rights*. London: Zed Books.
- Salcedo, Rodrigo. 2002. El espacio público en el debate actual: Una reflexión crítica sobre el urbanismo post-moderno. *EUIRE*, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales (Santiago) 28(84): 5–19.
- Salcedo, Rodrigo. 2002. El espacio público en el debate actual: Una reflexión crítica sobre el urbanismo post-moderno. *EUIRE*, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales (Santiago) 28(84): 5–19.
- Sassen, Saskia. 1994. El complejo urbano en una economía mundial. *Revista Internacional de Ciencias Sociales* (París: UNESCO) 139 (marzo).
- Sassen, Saskia. 1999. *La ciudad global*. Nueva York, Londres, Tokio. Trad. Silvina Quintero. Geografías Siglo XXI, Serie espacio de teoría y reflexión. Buenos Aires: Eudeba.
- Sassen, Saskia. 2003. *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Trad. A. Pastrana Izquierdo y otros. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Segovia, Olga, ed. 2007. *Espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía*. Santiago: Ediciones SUR.
- Segovia, Olga. 2007. Espacios públicos urbanos y construcción social: una relación de correspondencia. En Segovia, ed. 2007, 15–28.
- Segovia, Olga; Guillermo Dascal, eds. 2000. *Espacio público, participación y ciudadanía*. Santiago: Ediciones SUR.
- Silva, Armando. 1992. *Imaginario urbano: cultura y comunicación urbana*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Tamayo, Giulia. 2002. Seguridad ciudadana con enfoque de género. Ponencia presentada en la Conferencia Centroamericana y el Caribe, Proyecto de Promoción de Políticas de Género / GTZ, Managua.
- UNDP – United Nations Development Programme. 2006. Gobernabilidad local, convivencia y seguridad ciudadana. Marco para la acción. Proyecto Regional de Gobernabilidad Local en América Latina. www.logos.undp.org.co/.../Seguridad_y_Convivencia/marco_conceptual_seguridad_y_convivencia_junio2006.pdf.
- Vanderschueren, Franz; Alejandra Lunecke. 2004. *Políticas de seguridad ciudadana en Europa y América Latina: Lecciones y desafíos*. Santiago: Ministerio del Interior, División de Seguridad Ciudadana.
- Vargas, Virginia. 2008. *Reflexiones a partir de un proceso de debate (2006-2007)*. Cuadernos de Diálogos. Brasilia: UNIFEM, Brasil y Cono Sur, Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todos y todas”.

Debates abiertos en materia de seguridad desde los derechos humanos de las mujeres

Giulia Tamayo

—Cuando *yo* uso una palabra —dijo Humpty Dumpty con un tono más bien desdeñoso—, significa exactamente lo que yo quiero que signifique, ni más ni menos.

—El punto es —dijo Alicia— *si se puede* hacer que las palabras signifiquen tantas cosas diferentes.

—El punto es —dijo Humpty Dumpty— cuál va a ser el que manda; eso es todo.

— Lewis Carroll, *Alicia a través del espejo*

PONER LÍMITES AL PODER Y AMPLIAR NUESTRAS LIBERTADES SON objetivos de permanente actualización en esa lucha inacabada por los derechos humanos en que se inscriben los movimientos de alcance global, como el feminista. Desde las expresiones organizadas que motivaron la llamada “segunda ola feminista”,¹ a las actuales con todas sus variantes, median sucesivos debates al hilo de hechos que en las cinco últimas décadas han producido nuevas coordenadas desde las cuales interrogar, imaginar y transformar nuestras realidades. En diversas partes del mundo se reformulan las viejas preguntas frente a lo nuevo que emerge, al tiempo que se pone en consideración la validez de aquellas cuestiones ya planteadas ante aquello que permanece en medio de los cambios. En ocasiones, pareciera que la velocidad de lo emergente torna efímeros los debates que se abren. También las continuidades y la reversibilidad de lo cambiante han podido propiciar ciertas fatigas.

En los últimos años, la dimensión de la seguridad, a escala global y local, ha motivado lecturas y acciones desde el pensamiento feminista y de los movimientos de mujeres, los cuales a su vez han impulsado —con

Giulia Tamayo es abogada, responsable de campañas e investigación de Amnistía Internacional, Sección Española; investigadora, miembro del Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM), y vinculada al Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.

1. La llamada “segunda ola feminista” se ubica cronológicamente en los años sesenta.

mayor o menor fortuna— planteamientos y demandas hacia los centros de decisión, en un mundo en que las estructuras de poder apenas han permitido que accedan dichas voces y participen de las decisiones. Si bien hoy se producen más palabras oficiales sobre la seguridad y sobre los derechos humanos de las mujeres, los resultados obtenidos exhiben una obstinada realidad muy por detrás de lo enunciado. Los conceptos arropados institucionalmente, e incluso respaldados por un régimen de derecho como el construido internacionalmente para la protección de los derechos humanos, orientan de manera muy limitada la acción de los Estados. Menos aún son tenidos en cuenta en la definición de las políticas con un horizonte temporal de largo alcance. La rendición de cuentas sobre impactos sostenidos todavía no se tiene a la vista como una acción propia de los Estados en tanto garantes primeros de los derechos humanos de las mujeres, ni se ha asumido que el desarrollo de políticas públicas para eliminar todas las formas de discriminación con la totalidad de los medios a su alcance sea una obligación imperativa que no admite dilaciones.

Este artículo quiere reparar sobre los debates abiertos en materia de seguridad y los derechos humanos de las mujeres. De ser posible, despejar tanto la fatiga como el vértigo y animar a continuar escribiendo en el cuaderno de bitácora donde se alojan decisiones de ruta, los cambios introducidos, los costos que comportaron, desafíos, fallos y despistes y también los puertos de llegada, eso sí siempre provisionales. Estas reflexiones no tienen más pretensión que ofrecer algunas anotaciones para una lectura crítica respecto de aquellas políticas públicas presentadas en la región como enunciados, medios y prácticas para “producir seguridad”; sobre cómo ellas se articulan, proyectan e influyen sobre las desigualdades y las jerarquías de género; y respecto de la situación de los derechos humanos de las mujeres. Al tratar estas cuestiones, de manera deliberada he elegido no acotar la reflexión a la violencia de género o a las políticas de seguridad pública, en torno a las cuales se han ensayado instrumentos y medidas con enfoque de género. Me interesa poner la atención en la interdependencia de los derechos humanos y la seguridad como una dimensión construida por la acción de múltiples políticas,² y no el resultado de una política sectorial específica en la cual las administraciones hilvanan programas en materia de seguridad para las mujeres.

En esta línea, no pretendo hacer un recorrido respecto de medidas o programas puntuales desarrollados en la región que puedan rotularse

2. Utilizo el término *políticas* para denotar como referente inmediato a las políticas gubernamentales. No obstante, cabe considerar aquellas de orden intergubernamental de alcance global o regional y su interacción con las políticas estatales en los planos nacionales y locales. Además, debe estimarse la influencia que tienen las políticas conducidas por otros actores —entre ellos, los agentes económicos— sobre las decisiones, recursos movilizados y resultados.

como políticas de seguridad para las mujeres. La lectura crítica que propongo precisamente parte de la observación de la marginalidad en que tales programas y medidas han sido alojados, condición que ha propiciado su discontinuidad o reversibilidad, mientras los derechos humanos de las mujeres se han visto largamente comprometidos por un conjunto de políticas que, en forma articulada, han minado los intentos por construir una seguridad significativa desde la perspectiva de los derechos humanos y la equidad de género.

Pese a los esfuerzos e incluso las buenas prácticas agenciadas por las organizaciones de mujeres y ciertos apoyos institucionales, los logros han tendido a desvanecerse en el tiempo, sin conseguir satisfacer los criterios implicados en el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, resultando ineficaces para desmontar los factores de desigualdad e inseguridad y remontar la desprotección de los derechos humanos de las mujeres. Ello puede explicar los modestos resultados exhibidos por la región en relación con indicadores de reducción de la violencia de género,³ pero también respecto de indicadores de proceso en materia de realización de los derechos humanos de las mujeres.⁴

Algunas claves para identificar los debates en materia de seguridad

Son múltiples los debates abiertos en torno a la seguridad desde que el “movimiento global por los derechos humanos de las mujeres”⁵ se auto-

3. Debe tenerse en cuenta que, en materia de resultados, la eliminación de la violencia de género, e incluso su reducción sustancial, constituyen un reto de gran envergadura que requiere de esfuerzos estatales considerables y consistentes en el tiempo, dado lo arraigado del fenómeno y su factor explicativo subyacente, como es la desigualdad histórica en las relaciones de poder entre hombres y mujeres. Sin embargo, ello no implica ignorar la evolución de algunos datos, ahí donde se encuentren disponibles, sobre ciertos patrones de violencia de género y la emergencia de nuevos.

4. Tomo como referencia las categorías expuestas sobre indicadores en el Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, “Indicadores sobre la violencia contra la mujer y la respuesta de los Estados”, Doc UN A/HRC/7/6, del 29 de enero de 2008. Dicho informe se inscribe en el proceso en relación con la formulación de indicadores para la medición del cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos en el que se han producido sucesivos informes; entre ellos, el “Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos”, documento preparado por el Alto Comisionado de Derechos Humanos para la 18ª reunión de los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos Ginebra, 22 y 23 de junio de 2006, Doc ONU HRI/MC/2006/7, 11 de mayo de 2006.

5. A estos efectos, aludo como “movimiento global por los derechos de las mujeres” a aquel designado como tal por Wendy Harcourt en “Reflexiones sobre el movimiento global por los derechos de las mujeres” (2006)), que a su vez toma como definición la expuesta por Peggy Antrobus (2004), quien afirma que este movimiento se encuentra “integrado por muchos movimientos que adquieren forma a partir de luchas locales que llegan a unirse en el contexto de las oportunidades y retos globales (...) cuando las mujeres descubren causas

constituyera e interviniera en el espacio público político, diferenciándose y articulándose con otros movimientos, y desplegara diversas formas de acción estratégica sobre los Estados.

De una parte, los debates abiertos en materia de seguridad se han moldeado en el marco de polémicas internas en el ámbito de la teoría y políticas feministas y de sus consecuencias sobre el modo de concebir la ciudadanía y las luchas de las mujeres. De otra parte, los debates sobre seguridad han surgido de los diálogos e interacción con otros movimientos, pero también propiciados por las experiencias de incidencia de tales movimientos sobre lo público y la institucionalidad. Tales incidencias han alcanzado no solo los ámbitos estatales y locales, sino también las instituciones intergubernamentales, incluida la institucionalidad de la comunidad internacional organizada a nivel mundial o en los planos regionales.

Una primera clave para identificar los debates abiertos en materia de seguridad desde los derechos humanos de las mujeres, reside en lo que se ha convenido en identificar como las “políticas del cuerpo”, planteadas por el pensamiento y la acción feminista. Sus contenidos originarios se volcaron sobre cuestiones como la violencia contra las mujeres, las decisiones en materia de sexualidad y reproducción, así como sobre la salud de la población femenina. La concepción tradicional respecto de la pertenencia de estas cuestiones al ámbito de lo privado, reglado por la naturalización de la desigualdad, fue desafiada. Con ello, no solo se incorporó al sujeto femenino en el terreno de los derechos humanos. Se rescataron dimensiones de la dignidad humana hasta entonces no reconocidas, animándose un proceso dinámico en torno a los derechos humanos y de reconocimiento de todas las personas en su diversidad de experiencias como sujetos titulares de derechos.

Dicho proceso, además de aportar a quienes experimentaban las desigualdades en las dimensiones personales e interpersonales, inició su propio recorrido en el marco de las responsabilidades internacionales de los Estados, transformándose en terreno de intensa disputa política al ser considerado por ciertos Estados como amenaza a las identidades culturales, a las religiones con influencia sobre los Estados o a la propia soberanía de los Estados.

En el marco de las responsabilidades de los Estados con sus deberes de respetar, proteger y hacer realidad los derechos humanos, quedaron explicitadas o se configuraron nuevas obligaciones a su cargo; entre ellas, aquellas dirigidas a la habilitación para el ejercicio de los derechos reconocidos internacionalmente, con medidas proactivas y de acción positiva.

No solo se introdujo la dimensión de las relaciones entre hombres y

comunes y llegan a entender mejor cómo las relaciones sociales de género se hallan implícitas en las crisis del sistema...” (pp. 1-2).

mujeres en ámbitos como la familia o la comunidad, sino que se amplió la visión respecto de la relación con los Estados y los límites al poder gubernamental. Así, se abrieron rutas de denuncia y confrontación con los Estados respecto de políticas, legislación, decisiones y prácticas que de manera directa o indirecta, con su tolerancia o aquiescencia, constituían violaciones de derechos humanos en su versión más clásica. Fue activada la aplicación de normas imperativas del derecho internacional (*jus cogens*), que hasta entonces no habían sido tomadas en consideración para la protección de los derechos humanos de las mujeres; entre ellas, las prohibiciones de discriminación, de tortura, de esclavitud. En dicha línea también quedó implicada la incorporación de las cuestiones de género en la comprensión de los crímenes de derecho internacional y en los asuntos relacionados con los conflictos armados internos o internacionales, y la seguridad global o en las dimensiones regionales.

El internacionalismo del movimiento de mujeres al tiempo de su despliegue en microestrategias de ámbito local dio lugar a agendas enriquecidas, pero no exentas de conflictos. En el encuentro y comunicación de diversas situaciones y experiencias también se produjeron y extendieron nuevos discursos. Las llamadas Conferencias de las Naciones Unidas fueron una ocasión que facilitó la articulación y resonancia de las exigencias y planteamientos de los movimientos de mujeres, pero también constituyeron un espacio desde el que fluyeron de retorno sus reglas, lenguaje y condicionantes.⁶

Con la Conferencia sobre el Medio Ambiente, denominada la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992) se empezaría a trazar una ruta desde los feminismos y otras expresiones organizadas de mujeres, en la que adquiriría fuerza una comprensión holística de los problemas y los medios de resolver la adversidad construida por políticas que llevaban a una situación crítica al planeta, al tiempo que se valían de las desigualdades, por cierto incrementándolas. Las políticas del cuerpo encontraron nuevas proyecciones, con contenidos respecto de temas como población, pobreza, militarización, paz, con consecuencias divisivas y polémicas, pero también nuevas alianzas. Así comenzarían los enlaces con diversos movimientos; entre otros, aquellos por la justicia ambiental. Al hilo de los impactos de una globalización impuesta desde los centros de poder del capitalismo avanzado, emergería lo que progresivamente fue siendo reconocido como

6. Diversas autoras han analizado la influencia de las Conferencias de las Naciones Unidas sobre los movimientos de mujeres; entre ellas, Fraser y Tinker (Arvonne Fraser, Irene Tinker, eds., *Developing Power: How women transformed international development*. New York: The Feminist Press, 2004), citadas por Wendy Harcourt (2006). Harcourt se interroga sobre la validez de algunos de los cuestionamientos y celebraciones de tales experiencias. En América Latina y el Caribe existe abundante literatura sobre el impacto de estas conferencias, tanto sobre la realidad de las mujeres como respecto del propio movimiento feminista, incluidos los conflictos producidos en su interior.

movimiento por la justicia global, en el que se incorporarían las nuevas generaciones.

Durante años, especialmente en el norte, se ha sobredimensionado la polémica sostenida⁷ en el campo feminista en torno a la igualdad y, en clave antagónica, en torno a la diferencia, debate que muchas veces hace difícil reparar en el camino recorrido en el territorio de los desafíos prácticos y de la acción, que es donde mejor se puede advertir de qué manera el movimiento global por los derechos de las mujeres ha integrado o impugado las discusiones en materia de seguridad.

Es de mi interés observar propiamente las rutas de un movimiento que ha ido incorporando en su agenda materias cada vez más complejas en torno al ordenamiento de lo público y de lo privado, pronunciándose, criticando o participando de políticas y definiciones en torno a cuestiones tales como “seguridad humana”, “seguridad pública”, “seguridad ciudadana”, “seguridad global”, entre otros vocablos acuñados en estos tiempos para referirse a viejos problemas con nuevos componentes y sonoridades.

En forma alguna se trata de ignorar ciertos debates feministas que han estado presentes, sino situarlos en su dimensión justa, reconociendo sus impactos, sus huellas y desenlaces. Así, no se puede pasar por alto que si las políticas de inclusión basadas en una igualdad abstracta han permanecido instaladas en conceptos formales normativos, arrastrando la supresión de dimensiones emancipatorias, los modelos explicativos basados en teorías totalizantes sobre lo femenino y lo masculino, a fuerza de asumir y predicar nociones esencialistas, de corte especulativo, han ignorado las diferencias internas dentro de los grupos identitarios; y, a la vez, han sostenido valoraciones *a priori* negativas respecto de ciertas experiencias femeninas de resistencia ante determinaciones tradicionales o de la modernidad avanzada. Ambas posturas, cuanto más mecánicas y reduccionistas, en mayor medida han incrementado los campos de tensión dentro del movimiento de mujeres. Y ello ha acarreado consecuencias sobre las movilizaciones y vitalidad globales, regionales y locales, que precisamente fueron las que permitieron sumar fuerzas y cuestionar con éxito la larga tradición en que los derechos humanos de las mujeres carecieron de un reconocimiento sustancial por parte de la comunidad internacional y de los Estados.

Desde luego, la realidad ha desbordado y casi agotado esa línea polémica, dando paso a enfoques y prácticas de mayor complejidad para reco-

7. Aunque los referentes polémicos incluyen un espectro más amplio de corrientes, los debates animados en la región, con variaciones y modulaciones, también han recogido los ecos de la confrontación entre el denominado “feminismo de la igualdad” (feminismo *tout court*, para Celia Amorós) y el autodesignado “feminismo de la diferencia”. Véase al respecto Amorós (2005).

nocer las experiencias de opresión y resistencia de las mujeres.⁸ La aproximación de *interseccionalidad* para abordar las desigualdades y jerarquías de género se ha ido incorporando en el terreno del análisis y de la acción con nuevas exigencias hacia las políticas estatales, sean de las administraciones locales o de las nacionales, al igual que hacia las intergubernamentales de diferente alcance.

En materia de derechos humanos, la aplicación de un enfoque de interseccionalidad ha activado nuevos contenidos y criterios en la formulación y evaluación de medidas exigibles a los Estados y con los cuales medir su desempeño. Al hacerse visibles las desventajas añadidas que pueden representar discriminación por parte de un Estado cuando dicta medidas que pueden incrementar la vulnerabilidad y sobreexponer a determinados colectivos a desprotección y riesgos, o cuando omite desarrollar medidas para corregir la vulnerabilidad o desprotección institucional identificada,⁹ se avanza con contenidos concretos en el objetivo de “todos los derechos humanos para todas las personas”, vale decir, a favor de la universalidad de estos derechos. El enfoque de interseccionalidad, además, ha puesto de relieve las capacidades de agencia que se construyen incluso desde las posiciones más desventajosas, a fin de ejercer ciudadanía en un mundo que segrega y expulsa a la invisibilidad sus experiencias. A medida que la atención se afina, se obtienen mejores criterios que dirigir como recomendaciones a los Estados, creándose un acervo de lo que se ha venido en denominar “buenas prácticas”.¹⁰

Se trata, en suma, de poner en observación las ideas y trayectorias de movilización e intervención sobre nuestras realidades, para repensar nuestros mapas de navegación e integrar los nuevos elementos con los aprendizajes del camino recorrido.

Apreciadas las personas como sujetos observadores que producen realidad y sentidos, con capacidad de agencia sobre sus entornos, no meros objetos inertes de intervenciones o políticas de diseño, se viene abriendo paso entre las expresiones organizadas de mujeres una agenda basada y orientada a la procuración de ciudadanía. Diversas autoras y autores vienen invocando la necesidad de “politizar la democracia”, advertidos los

8. Véase, entre otras, Crenshaw (1994)..

9. A modo de ejemplo en España, la evolución de los datos sobre homicidios de mujeres a manos de sus parejas y ex parejas muestra la existencia de tasas diferenciales significativas que podrían reflejar desigualdades en la protección, por condiciones tales como extranjería y condición migratoria. No obstante ello, no habían sido desarrolladas medidas al respecto, pese incluso a lo enunciado con relación al principio de igualdad y no discriminación en la propia la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (España).

10. En materia de buenas prácticas, véase trabajos como los recogidos por Naciones Unidas, *Good practices in legislation on violence against women*. Expert group meeting organized by United Nations Division for the Advancement of Women, United Nations Office on Drugs and Crime, United Nations Office at Vienna, Austria, 26 a 28 de mayo de 2008.

procesos que han vaciado el derecho de la gente a participar en las decisiones, reduciéndolo a meros procedimientos formales, sin anclajes en dimensiones sustantivas clave para la igualdad y los derechos humanos. También hoy se vuelve la atención hacia el vínculo entre economía y política, poniendo finalmente en cuestión la ideología —de casi tres décadas de hegemonía— relativa a una pretendida autonomía de la esfera económica.

Norbert Lechner señalaba que, en tiempos de incertidumbre, las prácticas preceden a la teoría. Para las generaciones de mujeres que en América Latina y otras regiones han experimentado los espacios tradicionales y de inserción como ámbitos de constricción de sus derechos, tales ejercicios nunca han estado dotados de seguridades, sino de incertidumbre y hostilidad con frecuencia extremas. La politización del malestar de las mujeres puso en marcha prácticas para producir la realización de derechos, nombrando como tales lo que hasta entonces no había sido designado como ámbito de autodeterminación, de dignidad humana ni de solidaridades. En dicha ruta, el reconocimiento de la diversidad de la composición del movimiento ha sido la fuerza para la movilización, pero además ha sido una condición que ha dotado de contenidos teóricos y políticos a la acción. En la región, la noción de una ciudadanía diversa, con capacidad de agencia, emancipatoria, en la que la universalidad de los derechos humanos orienta tanto las denuncias como las exigencias y propuestas, ha resultado afirmada. Sin embargo, tal ruta exige nuevas habilidades, sobre todo una enorme capacidad de escucha y articulación en red, en donde todas nos concedamos un papel para superar la suma cero a la que conducen las certidumbres absolutas.

Tendencias en materia de derechos humanos y seguridad: una década sombría también para las mujeres

Durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), al igual que en las siguientes conferencias de la década de los noventa, el movimiento mundial de mujeres desarrolló una agenda amplia que comprendió los diversos ámbitos en los cuales se proyectaban las desigualdades entre hombres y mujeres. La cuestión de la violencia de género, aunque destacada en la movilización por el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, fue denunciada y reconocida conceptual y políticamente como expresión de las desigualdades entre hombres y mujeres. La arquitectura de la desigualdad y su reflejo sobre el conjunto de los derechos humanos, incluidos los económicos, sociales y culturales, siempre estuvieron en la diana y así fue especialmente sostenido por los movimientos de las mujeres de la región. Su erradicación comprometía a los Estados y a la comunidad internacional, no ya en términos de meras promesas, sino

con consecuencias de exigibilidad como derechos humanos. Los Estados como garantes de estos, desde el régimen de derecho construido internacionalmente, adquirieron responsabilidades respecto de las cuales rendir cuentas.

Sin embargo, ya en 1995, durante la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, los movimientos de mujeres advertían lo que una década después se confirmaría. Las tendencias globales que ya venían socavando la capacidad de los Estados como garantes de los derechos humanos, se habrían de consolidar. Paradójicamente, las mujeres llegábamos demasiado tarde respecto de Estados incapaces de garantizar nuestros derechos, y simultáneamente demasiado pronto para ejercerlos y disfrutarlos en un mundo organizado en torno a las prometidas bondades y beneficios del mercado. Al hilo de las tendencias y poderes hegemónicos globales, los agentes económicos configuraron normativamente la realidad, en concreto creando ámbitos de "no derecho", o influyendo sobre las elites políticas nacionales y locales para asignar privilegios en perjuicio de toda actividad redistributiva y correctora de desigualdades. Las administraciones al galope fueron adelgazando los Estados, reduciendo la inversión social y reestructurando las propias instituciones con funciones clave en la prevención de abusos y protección de los derechos fundamentales. Bajo el norte de una libertad y seguridad dispuestas a la medida del capital, su apropiación semántica en beneficio del mercado comportó la pérdida de contenidos de derechos para las personas, hasta prácticamente situarlos como meros formalismos normativos, al tiempo que se vaciaba de toda fuerza la capacidad reguladora, promotora, de protección y realización de los derechos humanos asignada a los Estados.

En lo que concierne a los derechos humanos de las mujeres, varias administraciones en la región apenas dieron señas de sus compromisos internacionales, gravitando en torno a la llamada violencia en el ámbito doméstico o familiar, sin satisfacer los estándares internacionales y con frecuencia con programas y acciones dependientes de la cooperación internacional, sin comprometer financiamiento del Estado. Se argumentó también, en este limitado ámbito en los planos legislativos y judiciales, supuestos conflictos de derechos donde solo cabía el conflicto más antiguo que el marco de los derechos humanos rechazaba, ese entre privilegios y derechos. Lejos de políticas de Estado, se abrió una secuencia de avances y reveses, a golpe de cambios de gobiernos e incluso dentro de una misma administración. Lo mismo se reprodujo en políticas sectoriales en materia de salud e incluso en relación con mecanismos y políticas públicas de igualdad. En 2000, a cinco años de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, los movimientos de mujeres de la región ya intuían que no había motivos para pensar que las políticas de exclusión se autorremediaran a través de políticas inclusivas de carácter correctivo dirigidas a atenuar los riesgos, daños y desventajas que producían las políticas principales.

Adicionalmente, al iniciarse el nuevo milenio se emprendió una obra de demolición del derecho internacional construido para la protección de los derechos humanos, en nombre de la seguridad. El uso de la fuerza a costa de los derechos humanos retrotrajo a la visión de un mundo sin límites al poder, en donde el régimen de derecho internacional podía ser alevosamente quebrantado sin consecuencias. Simultáneamente, los fundamentalismos de todo signo, tanto los religiosos como los del mercado, prosperaron. En ese contexto, una vez más las mujeres y sus cuerpos acabaron por convertirse en el campo de batalla como marcadores de identidad; por tanto, objetos de regulación, de apropiación, de consumo o de castigos; finalmente, objetivos de las violencias desplegadas en el marco de los diferenciales de poder tan tolerados como descontrolados.

Los movimientos migratorios de sur a norte, desde regiones como América Latina, África y Asia, así como al interior de las regiones, sea debido a conflictos armados o por la agudización de condiciones insostenibles de vida producidas por la reingeniería económica global —incluido el desplazamiento ambiental—, darían pie a que se exhibiera el auténtico rostro del nuevo orden mundial. En él, las mujeres han arrastrado todas las desigualdades previas, incluidas formas contemporáneas de esclavitud, con magnitudes al alza. Los negocios de la guerra, las armas, el narcotráfico, la prostitución y la trata de personas han prosperado en tiempos en los que, como nunca antes, se ha recurrido a la palabra ‘seguridad’ con desprecio de los derechos humanos. Incluso la incorporación de las mujeres en actividades delictivas, arrastradas por las desigualdades de género, las ha sobreexposto a la acción represiva de los Estados. Entre tanto, aquellos que controlan el crimen organizado han visto florecer sus negocios y su influencia sobre amplios territorios donde las mujeres han devenido, además, en objetivos marcados de violencia por el hecho de ser tales. Y es una violencia en sus formas más extremas, como el asesinato de mujeres, fenómeno designado en la región como femicidio o feminicidio,¹¹ a

11. Hago uso de tales categorías estrictamente en su cualidad de reflejar el asesinato de mujeres por ser tales, sentido que Naciones Unidas ha incorporado en sus documentos más recientes. Aunque no es propósito de este artículo ingresar a la polémica que el término *femicidio* ha arrastrado en la región, es conveniente reparar respecto de las consecuencias técnico-jurídicas que introduce cuando se le ha pretendido adjudicar otros alcances. Una atención más rigurosa respecto del marco de los derechos humanos habría sido deseable, a fin de hacer eficaz la utilidad del término sin crear turbulencias divisorias o debates estériles. Desde luego su asociación al concepto de genocidio, si bien participa de la idea según la cual el asesinato de mujeres radica no en las características personales de las víctimas, sino en su pertenencia a un grupo determinado —en concreto, a su condición de ser mujeres—, al ser volcado como tipo penal exige el elemento *mens rea*, definido por la intencionalidad de exterminar, destruir, eliminar parcial o totalmente a dicho grupo, que añade la carga de su demostración en el proceso concreto para determinar la responsabilidad criminal de los autores individuales. No se debe confundir la condición de aquiescencia de un Estado respecto de ciertos patrones de violencia que tiene consecuencias en el marco del derecho internacional, con la responsabilidad penal de los individuos, en cuyo caso la tipificación penal debe lograr

los cuales los Estados contribuyen con su inacción e incumplimiento de la obligación de ejercer la debida diligencia¹² para prevenirlos, investigarlos, hacer comparecer a los responsables ante la justicia, sancionarlos y reparar a las víctimas.

En la región, y de manera creciente, las mujeres también han devenido en blanco de violencia a manos de las autoridades y fuerzas de seguridad, por sus actividades legítimas en la defensa de sus derechos y los de sus comunidades. La violencia sexual para reprimir las protestas y el conflicto social, o como conducta tolerada e incluso estrategia deliberada por parte de las fuerzas de seguridad o grupos armados ahí donde se han desarrollado o se mantienen abiertos conflictos internos, ha marcado la región como un lugar peligroso para las mujeres por la sola condición de ser mujeres, mientras se sostienen los privilegios fácticos pero también institucionales que aseguran impunidad.

No obstante el panorama descrito, hasta ahora los Estados y la comunidad internacional persisten en reducir sus esfuerzos a las palabras y a las promesas siempre diferidas, poniendo a la baja los compromisos internacionales de los noventa, como quedó expresado en los llamados Objetivos del Milenio. Mientras la tragedia cotidiana se sigue multiplicando, los medios conducen selectivamente la mirada pública hacia otra parte. Se lanzan campanas al vuelo por el acceso puntual de algunas mujeres a las estructuras de poder, cuando las desventajas y los riesgos se incrementan para las mujeres de los grupos sociales con menor poder social.

Es indudable que este no era el escenario que el movimiento de mujeres proyectó en la década de los noventa, cuando se movilizó por el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres. La reingeniería global que se desencadenaría desde la década de los ochenta y cristalizaría a partir del nuevo milenio, bloqueó los avances.

describir claramente la conducta sancionada (*actus reus*). Si deseamos ganar la batalla contra la impunidad, habrá que ser muy cuidadosas de estas dimensiones. La lucha política se escribe mejor cuando se apoya en un cuidadoso examen de las herramientas prácticas. A ello me refería con la invocación de poner en juego nuevas habilidades y una atenta capacidad de escucha.

12. El concepto de 'debida diligencia' es clave en la determinación de la responsabilidad internacional de los Estados y es de singular relevancia en lo que concierne a los derechos humanos de las mujeres. Cuando un Estado no ejerce la debida diligencia en investigar y perseguir delitos que quebrantan los derechos reconocidos internacionalmente, incurre en responsabilidad internacional por incumplir su deber de proteger los derechos humanos. La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Velásquez Rodríguez marcó un hito en la comprensión de la obligación que tienen los Estados de ejercer la debida diligencia.

Modernidad, geografía de la desigualdad y del miedo: la construcción de ciudades inseguras

Para el sujeto de la modernidad, con su *ethos* de dominio sobre la naturaleza, las ciudades eran espacio de protección y reducción de riesgos frente a la inseguridad representada por el mundo externo a las ciudades, imaginado como lugar fuera del orden normativo construido. Pero hoy en día, la imputación de sitio del caos proyectada sobre la naturaleza se ha trasladado a la visión respecto de las ciudades. De sueño de la razón, hoy las ciudades se han convertido en la pesadilla de sus habitantes. En su interior, la percepción de los 'otros' como amenaza ha adquirido mayor complejidad bajo las nuevas representaciones identitarias y de comunidad en los diversos niveles, modificando la noción de lo interno y de lo externo. Al mismo tiempo, emergen exigencias procedentes de los movimientos sociales por moldear una ciudadanía en condiciones de gestionar un proyecto común, hacer efectivos los derechos humanos para todas las personas y crear experiencias significativas de seguridad frente al miedo y asedio de amenazas concretas.

El desarrollo emprendido en el marco de la modernidad y las dinámicas desencadenadas, motivadas en las formas de producción y reproducción social, han configurado escenarios locales articulados a un *topos* global, con consecuencias sobre la comprensión y movilización respecto de la seguridad. Así, las sociedades contemporáneas ofrecen cambios sustantivos en materia de seguridad que orientan la percepción del riesgo, a medida que se hacen sensibles condiciones de riesgo creadas o producidas en nuestro entorno. Entre las transformaciones emergidas de tales dinámicas, destacan la evolución de la percepción de los 'otros' como causantes de los riesgos de violencia, miseria o sufrimiento, y el desplazamiento de la localización del miedo.

Al inicio de los noventa, a propósito de una investigación en un barrio popular en Lima (Tamayo y García Ríos 1990), observaba los resultados de mis entrevistas a personas, hombres y mujeres, de dos sectores que simultáneamente se conferían a sí mismos la condición de seguridad, y al 'otro', la de peligrosidad. Cada cual relataba su vivencia según se lo explicaba su espanto. Describí la ciudad en que habitaba como un continente que padecía su contenido. Una población, sin duda, presa fácil de un discurso que aplacara sus sentimientos de inseguridad, sin razonar la posibilidad de ser su próxima víctima. Me sugirió la imagen del espacio como dictador, con prohibiciones, encierros y rejas, y gentes atrapadas en el miedo desde sus dormitorios hasta sus espacios públicos.

Beck, uno de los autores más relevantes en teorizar la sociedad del riesgo al hilo de las transformaciones en la modernidad desarrollada, expresaba que,

[L]a vivencia de los riesgos presupone un *horizonte normativo* de seguridad perdida, de confianza rota. Incluso allí donde los riesgos se presentan revestidos con cifras y fórmulas (pero sin palabras), *quedan vinculados* al lugar, son condensaciones matemáticas de nociones heridas de la vida digna de ser vivida. (...) Tras todas las objetivaciones aparece, más tarde o más temprano, la cuestión de la aceptación y, por tanto, una vieja cuestión nueva: ¿cómo queremos vivir? (Beck 2006: 41–42)

¿A qué suena la seguridad? Los desafíos de hacer realidad los derechos humanos de las mujeres

En estos tiempos, ‘seguridad’ se ha vuelto un concepto polisémico, al igual que términos como gobernabilidad o gobernanza.¹³ El de ‘gobernabilidad’ se fue acuñando y poniendo en circulación hace tres décadas, mientras

13. El término *gobernabilidad* (*governability*, en inglés) apareció por primera vez en 1975 con el informe de la Comisión Trilateral titulado *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, de Michel Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki (New York: New York University Press, 1975), como una conceptualización en reacción a las demandas sociales. La tesis que lo sustentaba partía de la consideración de que las expectativas y demandas sociales han aumentado considerablemente, mientras que la capacidad y los recursos estatales para satisfacerlas han disminuido. La frustración de expectativas era vista como un factor de conflictividad, mientras se postulaba que la participación de los ciudadanos en la vida política y mayores responsabilidades sobre el Estado no hacían más gobernables las democracias, sino que agravaban sus deficiencias. Se planteaba, por ende, reconducir la participación ciudadana hacia márgenes controlables, tecnificar la conducción de la sociedad y confiarla a actores estratégicos (empresas, asociaciones, grupos de interés), bajo marcos institucionales desde los cuales desplegar sus interacciones, concertar y resolver sus conflictos. Para los autores del informe de la Comisión Trilateral, *governability* incluía no solo la capacidad de gobernar del aparato del Estado, sino la condición del país de ser gobernable. Por su parte, el término *gobernanza* (*governance*, en inglés) emergió en 1985, año en que J. R. Hollingsworth y L. N. Lindberg publicaron el artículo titulado “The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behaviour”, en *Private Interest Governments: Beyond Market and State*, editado por Wolfgang Streeck y Philippe Schmitter (London and Beverly Hills: Sage, 1985). Los mismos autores y J. C. L. Campbell, en el marco del debate político de los noventa, publicaron *The Governance of the American Economy* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1991), obra que se considera una referencia básica. Ambos conceptos, *gobernabilidad* y *gobernanza*, fueron profusamente promovidos por las entidades financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Entre los documentos producidos destaca *Governance and Development* (1992) del Banco Mundial, cuyos contenidos fueron desarrollados al inicio de los noventa. A nivel de universidades, tales conceptos fueron moldeando las orientaciones en materia de ciencia política. Durante la década de los noventa comenzó a intensificarse la circulación de tales conceptos, a los que se les adicionan adjetivos, de manera que resultan en términos como “*buen gobierno*” o “*accountable governance*”, “*gobernabilidad democrática*” o “*gobernanza democrática*”. En esa década coincidieron, por un lado, con el fin de la Guerra Fría, la realización de diversas Conferencias Mundiales, tales como la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992), la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), la Cumbre sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995). El concepto de “*buen gobierno*” también aparece en la Declaración de los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas, de 2000.

emergían y alcanzaban visibilidad e impacto diversos movimientos sociales, entre ellos expresiones organizadas de mujeres del sur y del norte. Con apoyo en ese término, se proyectó la idea de una crisis en el sistema de autoridad de las democracias y en la estabilidad del sistema productivo, en el sentido de resultar superados los Estados por las demandas sociales. Se pronosticaba así como conflictivo y amenazante para las democracias precisamente el reconocimiento de derechos y la ampliación de ciudadanía. Las democracias debían ser protegidas de sus propios “excesos”. Para asegurar la gobernabilidad, se proponía “despolitizar” lo social con el propósito de “descargar” al Estado; en concreto, transferir del Estado al mercado, la organización, gestión y resolución de las necesidades sociales, consagrando la separación de la política y la economía. Fueron tales intereses y criterios de signo conservador los que tomarían el mando en la reconfiguración del orden mundial de las últimas décadas, insertando factores críticos al reconocimiento y ejercicio efectivo de derechos y en las posibilidades de incidir en términos sustantivos sobre las decisiones políticas.

Antes de finalizar el siglo, los propios gestores del reordenamiento económico global introdujeron expresiones como “globalidad responsable”, que fue el lema del Foro Económico Mundial que tuvo lugar en Davos (1999). Con ello, los líderes de la economía mundial reconocían la ausencia de control o la irresponsabilidad con que se estaba desarrollando el proceso de globalización. Frente a esa instancia surgió el Foro Social Mundial realizado en Porto Alegre (2005), a favor de instituciones democráticas a escala planetaria, capaces de gestionar los bienes públicos globales y evitar su destrucción por intereses que solo procuran beneficios a corto plazo.

De la versión y marco conceptual originales hasta nuestros días, el término ‘gobernabilidad’ ha rodado y prestado servicios a diferentes propósitos. Así, por ejemplo, en términos prácticos, los “problemas de gobernabilidad” fueron desplazados como propios de los Estados del sur, incluyéndose definiciones como la de “Estados fallidos”. Algo similar ha ocurrido con la palabra ‘seguridad’. El linaje conceptual del que ciertos términos proceden con frecuencia no es objeto de atención, ni tampoco lo son los problemas de sentido que arrastran. No puede pasar inadvertido que, en los últimos años, la palabra ‘seguridad’ ha servido a ciertos intereses para promover una suerte de suceso de los derechos humanos, no su respeto, protección y realización. Del término ‘seguridad’ se han valido ciertos grupos de presión para fomentar un estado de inseguridad en las personas; en buena cuenta, para orientar al electorado a favor de proyectos autoritarios y enfoques basados en la seguridad, incluso en aquellos Estados que presumen de democracia. Desde luego, el término ‘seguridad’ ha prestado enormes servicios para estigmatizar incluso a quienes de modo pacífico disienten e imaginan otro mundo posible, comprendidas aquellas personas que exigen rendición de cuentas y defienden los derechos humanos, o buscan proteger de la voracidad de los agentes económicos a sus

comunidades y sus territorios, como es el caso de los pueblos indígenas. El mantra de la seguridad nos ha fragmentado, nos ha hecho más vulnerables, meros espectadores de las decisiones políticas que afectan nuestras vidas. Más que para transmitir una visión, ha sido empleado para imposibilitar otras formas de pensamiento.¹⁴ Algunas sociedades han llegado a considerar deseable la renuncia a derechos y libertades fundamentales. A su vez, la popularización de la palabra 'seguridad' ha hecho mella sobre las capacidades ciudadanas, llegándose a publicitar como virtud cívica la vigilancia de unos a otros. Además, su alta exposición mediática ha hecho que dicho término circule sin resistencias ni críticas. Como bien se sabe en la propaganda,

se trata de crear un eslogan que no pueda recibir ninguna oposición; bien al contrario, que todo el mundo esté a favor. Nadie sabe lo que significa porque no significa nada y su importancia decisiva estriba en que distrae la atención de la gente respecto de preguntas que sí significan algo (Chomsky y Ramonet, 2001: 20)

Pese a todo, en las diversas regiones del mundo, a escala local, global y "glocal", las mujeres no han cesado de organizarse, ni parecen dispuestas a renunciar a sus demandas por simulacros de ciudadanía. A pesar de las condiciones adversas, hallan formas de expresarse y expandirse. Se articulan en redes y exploran nuevas estrategias para construir entornos democráticos en los que sea posible hacer realidad sus derechos humanos.

Referencias

- Amorós, Celia. 2005. *La gran diferencia y sus pequeñas consecuencias... para las luchas de las mujeres*. Colección Feminismos. Madrid: Ediciones Cátedra / Universitat de València / Instituto de la Mujer.
- Antrobus, Peggy. 2004. *The Global Women's Movement*. London: Zed Books.
- Beck, Ulrich. 2006. *La sociedad del riesgo*. Hacia una nueva modernidad. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Chomsky, Noam; Ignacio Ramonet. 2001. *Cómo nos venden la moto*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Crenshaw, Kimberlé. 1994. Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color. En *The Public Nature of Private Violence*, eds. M. Fineman y R. Mykitiuc, 93–118. New York: Routledge.

14. Es inevitable pensar en la novela *1984* y las funciones que desempeñaba la *neolengua*.

- Díaz-Guijarro Hayes, Jean; Giulia Tamayo. 2006. Palabras fallidas: justicia de género y ciudadanía en los nudos de la gobernanza, Ponencia en "Primer Congreso Internacional sobre Desarrollo Humano", Madrid 2006. En www.reduniversitaria.es/ficheros/Giulia%20Tamayo.pdf.
- Harcourt, Wendy. 2006. Reflexiones sobre el movimiento global por los derechos de las mujeres". En *La red en la encrucijada. Anuario de movimientos sociales 2005*, coord. Elena Grau Biosca, Pedro Ibarra Güell, 62–88. Barcelona: Icaria.
- Tamayo, Giulia; José María García Ríos. 1990. *Mujer y varón. Vida cotidiana, violencia y justicia*. Lima: Raíces y Alas / Tarea.
- Vargas, Virginia. 2005. Feminisms and the World Social Forum: Space for dialogue and confrontation. *Development* 48(2): 107–110.

La violencia de género: pistas para un análisis

Virginia Vargas

ME REFERIRÉ CENTRALMENTE a la violencia de género a través de un conjunto de reflexiones propuestas como pistas teórico-políticas para su análisis, conjugando someramente algunas de las dimensiones en que dicha violencia se ubica, desde las cuales es posible mirarla o con las cuales se articula; entre ellas, las perspectivas política y epistemológica para su enfoque, sus manifestaciones espaciales y temporales, su dimensión subjetiva y su consideración como parte de los intereses de las mujeres.

En primer lugar, uno de los aspectos más importantes de tener en cuenta es la necesidad de ubicar la violencia contra las mujeres como *un asunto de las agendas y de los horizontes democráticos*. Obviamente su resolución exige innumerables cambios que son de responsabilidad del Estado, pero ellos también son responsabilidad de la sociedad civil y sus movimientos. Enfocar la violencia contra las mujeres desde un posicionamiento de disputa democrática, de crítica frente a la realidad existente y de una praxis cuestionadora de los arreglos sociales y sexuales existentes, es una orientación fundamental. Los análisis que se ofrecen en esa perspectiva muestran una articulación dinámica y compleja entre la violencia de género, el espacio público y la seguridad y convivencia ciudadana, que da las bases políticas y epistemológicas para construir un discurso que sitúe cada uno de esos factores y los interrelacione.

Desde la perspectiva epistemológica, una de las características fundamentales de esta tríada de análisis —violencia de género, espacio público, y seguridad y convivencia ciudadana— es que existe conocimiento sobre materias relativas al género, existe conocimiento sobre las distintas manifestaciones de la violencia, y existe conocimiento sobre las ciudades, pero

Virginia Vargas es socióloga, con especialidad en ciencias políticas; fundadora del Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán y representante de la Articulación Feminista Marco Sur en el Consejo Internacional del Foro Social Mundial. Fue coordinadora de las ONG de América Latina y el Caribe al Foro de ONG con motivo de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing, septiembre de 1995.

no hay ninguno que articule esas tres dimensiones. En última instancia, el conocimiento existente emana de las experiencias concretas de los actores sociales, de sus percepciones y temores, todos ellos fenómenos donde la subjetividad es una dimensión central. Se trata esta de una característica que hace necesaria la elaboración de estándares objetivos para identificar los rasgos emocionales de esas descripciones, y las realidades externas a ellos.

Desde esta perspectiva, una referencia importante es no abordar los fenómenos de violencia de género y sus interrelaciones desde un solo paradigma teórico o desde una sola disciplina. Es fundamental recuperar *la mirada interdisciplinaria* y recobrar, además, la noción de violencia de género no solo como expresión de un poder que surge desde el centro mismo de las relaciones de género, de las relaciones entre hombres y mujeres, sino como *expresión de un poder múltiple*, localizado en diferentes espacios sociales, tanto en lo público como en la cotidianidad.

Otro aspecto necesario de resaltar en un análisis de la violencia, por obvio que resulte, es que ella ocurre *en el espacio*, y depende en gran medida de los espacios en que se da y de las articulaciones entre los diferentes espacios en que ocurre. Desde esta aproximación, el espacio —en sus articulaciones como espacio público y espacio privado— es el contenedor de la acción. Pero contenedor no solo de las acciones de violencia, sino también de aquellas que tienen como norte la ampliación de derechos y la transformación de los géneros como punto de arranque para la superación de las violencias. El espacio público, en este sentido, articulado al espacio privado, aparece como el lugar del tejido asociativo, de la capacidad de resistencia y de iniciativa, que son condiciones fundamentales de la existencia misma de la ciudadanía. Cuando recuperamos la democracia como marco político, es fundamental hacerlo desde la perspectiva de los actores sociales que construyen sus derechos de ciudadanos. Normalmente adscribimos este proceso al espacio público, pero la construcción ciudadana no puede desligarse del espacio privado; se debe dar identificando sus posibilidades, sus límites y contradicciones, y las formas de interacción o falta de interacción que se dan con el espacio público.

Ahora bien, los fenómenos a los cuales nos estamos refiriendo no son solo espaciales, sino que también se dan en el tiempo. La *relación espacio-tiempo* aparece fundamental, no solo en el sentido de que es parte constitutiva de la realidad y su dinamismo, sino que abre una gama de significantes especialísimos, como es la relación entre geografía e historia, según lo evidencia la geógrafa feminista Doreen Massey. En esta relación entre la geografía, la historia y los espacios, la idea central es que los lugares están llenos de historia. Así, los fenómenos sociales no están fuera del espacio ni fuera del tiempo ni fuera de las relaciones de género. Hay en juego una multiplicidad de factores que niegan el carácter abstracto e inmóvil del espacio o una sucesión lineal del tiempo. Desde esta visión, en la medida

en que incorporamos en el análisis las diferentes dimensiones mencionadas, el espacio tiene características de espacio biográfico. Y, dentro de él, el cuerpo, particularmente el de las mujeres, aparece como depositario de las biografías. Porque el cuerpo, en sus tiempos, en sus espacios de violencia actuales e históricos, guarda memoria. Es por eso que existe el temor “vicario” frente a cosas que no nos han pasado a nosotras, pero sabemos que les han ocurrido y les están ocurriendo a muchas otras, como el ser agredidas física o sexualmente en el espacio público.

El cuerpo, en esta mirada, es un campo dotado de ciudadanía, como dice Betania Ávila. El cuerpo es el que asume, el que resiste, el lugar donde se habita, donde se dan las modificaciones etarias, los cambios, los sufrimientos, las resistencias. No es, por lo tanto, algo abstracto.

Tenemos que recuperar el espacio en su complejidad. Wendy Harcourt y Arturo Escobar ubican las diferentes escalas del espacio que hay que considerar: cuerpo mismo, que se expresa en todas las otras escalas; el hogar, que es el espacio ambivalente del amor y de la violencia cotidiana; el barrio/ciudad y el espacio público. Todo ello nos remite a los usos múltiples, y también a los significados múltiples que tiene el espacio. Por ejemplo, el hogar es un espacio ambivalente, del amor y la violencia cotidiana; el barrio/ciudad es, aparentemente, una especie de espacio de refugio entre la presión de lo privado y lo público; y al mismo tiempo, no es un espacio seguro, lo que rompe también con la dicotomía según la cual el espacio público es el sitio que sirve para crecer, y es en el espacio privado donde se dan la violencia y la subordinación, evidenciando que la articulación es muchísimo más compleja.

Pero el espacio no es solo de refugio o de violencia. También puede ser espacio para la excepcionalidad, para la trasgresión y para el riesgo, para las estrategias políticas contraculturales, la resistencia en las calles, las tomas de las calles, los graffiti, y otras múltiples formas de protesta. Esta dimensión de riesgo y conflicto es fundamental para la construcción del espacio público, inclusivo y democrático para la creación de ciudadanía activa. El problema no está en que los espacios sean de riesgo o conflictivos, sino en cómo nosotras incidimos en esa conflictividad.

Otra dimensión de la violencia de género que me interesa resaltar como central en el análisis, es la *subjetividad*. Mi punto de partida al respecto es que la violencia contra las mujeres está subestimada, desvalorizada, ‘invisible’ para la sociedad, pero también lo está para las propias mujeres. Es necesario —como se está haciendo en el Programa “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todos y todas”— colocar el temor como categoría analítica y la subjetividad como dato fundamental en ese proceso. El problema para las mujeres no es tanto la falta de derechos (aunque es cierto que no son suficientes y se quedan generalmente en el ámbito formal), como la dificultad de percibirnos como merecedoras de derechos. Y eso incide en el desarrollo de ciudadanía: a pesar de que

objetivamente exista un marco de derechos, las mujeres subjetivamente no se sienten merecedoras de los mismos. Una intervención significativa sería orientar la modificación de la subjetividad ciudadana hacia una conciencia del merecimiento de derechos.

Sin embargo, el proceso de modificación de la subjetividad enfrenta grandes limitaciones en las mujeres, porque no depende únicamente de su voluntad; tiene que ver con las dificultades que deben superar para ejercer autonomía en los diferentes ámbitos y niveles en que se despliega su vida. Es el caso, por ejemplo, de las mujeres que son objeto de violencia y que logran entrar en lugares de “refugio”, donde permanecen uno, dos o tres meses, y luego su falta de autonomía económica —por carecer de trabajo remunerado— hace que vuelvan a caer en el círculo de la violencia y en el debilitamiento de su autonomía física y sexual. Ello impacta también en su autonomía política, la cual no es alimentada por una autonomía sociocultural. La dimensión sociocultural, que es fundamental, no está referida solo a la seguridad ciudadana, sino a un ambiente que reconozca activamente los derechos ciudadanos. Para las mujeres, la existencia de una organización democrática de la vida en común, el reconocimiento de derechos y obligaciones ciudadanas desde la diversidad, la existencia de un Estado laico y una cultura secular, son algunas de las dimensiones que más impactan y amplían su autonomía sociocultural.

Finalmente, otra dimensión que me parece importante recuperar es la de los *intereses* de las mujeres. Cuando hablamos de los procesos de violencia, de la relación de la ciudad con la seguridad y la autonomía de las mujeres, ¿de qué tipo de intereses de las mujeres estamos hablando? Nos referimos a aquellos que amplían el campo de maniobra de las mujeres; aquellos que fortalecen su autonomía física, política, económica, sociocultural. En relación con la violencia, estos intereses autónomos de las mujeres no siempre han sido contemplados. Es indudable que las luchas de las mujeres han logrado consagrar leyes en contra de la violencia en toda América Latina. Sin embargo, los resultados siguen siendo inciertos y no corresponden a la magnitud del drama que viven en estas materias. En la base de tales leyes parece existir una forma de ubicar a las mujeres desde una condición de víctimas y no desde su condición de sujetos que ven violentados sus derechos.

Esta dimensión de *victimización* de las mujeres es quizá uno de los factores que mejor explica por qué ha sido más fácil conseguir que se dicten leyes alrededor de la violencia (aunque no se cumplan) que lograrlas alrededor de los derechos sexuales y reproductivos, y particularmente el aborto: estas últimas luchas no colocan a las mujeres como víctimas, sino como transgresoras y propositivas para el ejercicio de nuevos derechos. En cambio, en relación con la violencia se ha construido un discurso fuertemente desmovilizador. Como dicen Nancy Fraser y Linda Gordon, cuando se da una desvalorización de la ciudadanía, en este caso de las mujeres, los

derechos no aparecen como tales, sino como la buena voluntad de los gobiernos —y no como obligación democrática— frente a la cual las mujeres reciben paliativos, “caridades”, antes que derechos. Esta es la trampa más peligrosa que acarrea la tendencia a la victimización, referida no solo a las limitaciones de las instituciones jurídicas o policiales en su concepción de las mujeres como sujetos de derecho, sino también por una tendencia hacia su culpabilización: las mujeres son a la vez víctimas y culpables por haber salido a la calle, por usar faldas cortas, por ignorantes, por rebeldes, etcétera. De esta forma, victimización y culpabilización terminan aislando la violencia contra las mujeres del contexto social y cultural en el que son verdaderas portadoras de derechos.

Y allí hay pistas interesantes de seguir. Sabemos que la prevención es fundamental en materia de violencia de género. Sin embargo, parecería necesario un cambio de discurso: cambiar el énfasis en procedimientos policiales, definiciones legales, mayores penas, reparaciones, reivindicaciones en tribunales, pues este énfasis parece haber limitado la efectividad de una política dirigida hacia la prevención de la violencia y de la violación. Porque se ha buscado persuadir a los hombres de que no peguen y no violen por temor al castigo, en vez de dar elementos a las mujeres que les permitan arrancar de las manos de los hombres la capacidad de matar y de violar. Una perspectiva de corto y largo plazo hacia el empoderamiento de las mujeres, desde el desarrollo de su conciencia de derechos en su vida cotidiana y a través de políticas públicas, resulta algo fundamental.

Para terminar, no tengo propuestas definitivas y certeras sobre estos temas, que son tan complejos, sino preguntas. ¿Cómo reconocer y valorar las pistas que nos están abriendo las experiencias de lucha en contra de la violencia en contextos específicos, como son las ciudades? ¿Y cómo, desde allí, comenzar a recrear ciertas estrategias?

Cuando se trata el tema de la violencia, se necesitan muchas dimensiones de análisis. Hemos mencionado algunas, pero siempre hay más. Por ejemplo —y estas son nuevas preguntas—, de qué forma el diseño espacial opera como un dispositivo de control y de exclusión social para mujeres y para hombres, para clases sociales; o cómo la dinámica de la exclusión social es mucho más grave para las mujeres en determinadas horas y determinados espacios. Estas son perspectivas que apelan a los urbanistas.

También es necesario posicionar otras formas de violencia que aparecen ‘invisibilizadas’. Por ejemplo, en la última asamblea de la Red de Educación Popular Entre Mujeres (REPEM) participó una feminista joven, de la Patagonia, integrante del grupo Fugitivas del Desierto, constituido por lesbianas que están luchando por tener visibilidad, contra la violencia sexista y homofóbica; para ello realizan manifestaciones y utilizan lenguajes simbólicos, como reivindicar el ser “marimacha”, apelativo tremendamente deslegitimador que en esta propuesta aparece como trasgresor.

Quedan muchas cosas en el tintero: los estudios de masculinidad y las

prácticas de nuevas masculinidades en relación con la violencia; la perspectiva intercultural, que cobra especial significación en las ciudades a partir del megafenómeno de la migraciones, lo que nos indica que no podemos analizar a las mujeres como un todo homogéneo, como tampoco podemos analizar las ciudades solo desde un punto de vista local/territorial. Estamos en un mundo globalizado, y la mirada debe integrar una visión cosmopolita. Necesitamos un cambio de imaginación que desplace la mirada desde los Estados-nación hacia lo global, donde lo local sea un núcleo central (todo fenómeno global es, en algún punto del planeta, local, nos dice Boaventura de Sousa Santos); pero visto en sí mismo, por sí solo, sin conexiones, deja fuera muchas cosas y no logra dar cuenta de la complejidad de la vida actual en las ciudades.

La responsabilidad de los municipios en la prevención de la violencia contra las mujeres en las ciudades

Susana Chiarotti

...a veces ciudades diferentes se suceden sobre el mismo suelo y bajo el mismo nombre, nacen y mueren sin haberse conocido, incommunicables entre sí.

Italo Calvino, *Las ciudades invisibles*

LA INICIATIVA “CIUDADES SIN VIOLENCIA hacia las mujeres, ciudades seguras para todos y todas”, que impulsa el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) junto a un amplio abanico de organizaciones de varios países, abre la oportunidad de mirar la seguridad ciudadana con un nuevo lente, más amplio, más profundo, que revela cuestiones que habían sido ‘invisibilizadas’.

Cuando planificamos intervenciones en la ciudad, tanto desde el ámbito estatal como desde el no estatal, podemos caer en la tentación de trabajar sobre una ciudad ideal e ignorar que a la par, abajo y arriba, en múltiples capas, hay otras ciudades, ocultas, superpuestas, que hacen que nuestras propuestas parezcan a veces recortadas y simples y no resulten adecuadas para resolver problemas complejos, multidimensionales.

La violencia contra las mujeres forma parte de la realidad social de una ciudad subterránea que se cruza con las otras, las ensombrece y complica. A pesar de los esfuerzos constantes de múltiples actores, es aún difícil hacerla visible, cuantificarla y enfrentarla en su real dimensión, o incluirla en los debates sobre seguridad ciudadana. Cuando se diseñan estrategias para prevenir esa especial forma de violencia, o para asistir a las mujeres afectadas por ella, es frecuente que se considere que se trata de un pro-

Susana Chiarotti es abogada con especialidad en derecho de familia. Coordinadora regional del Comité Latinoamericano y del Caribe para la Defensa de las Mujeres (CLADEM). Trabajó en Bolivia con la Asamblea Permanente de Derechos Humanos y comunidades indígenas. Ha participado en la creación de varias organizaciones de derechos humanos y derechos de las mujeres.

blema que afecta a un grupo o un sector de la población, y no se tome en cuenta que puede incidir seriamente en la vida de más de la mitad de las habitantes de un territorio dado. También resulta común que se aborde una sola de sus facetas, la violencia doméstica, dejando otras innumerables manifestaciones sin una respuesta.

La violencia contra las mujeres como una violación de los derechos humanos

El reconocimiento de la violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos fue el resultado de largos años de trabajo por parte de numerosos actores, que realizaron tareas de incidencia en múltiples espacios, pero especialmente ante los organismos internacionales, como Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos (OEA).

Cuando las redactoras y redactores de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) preparaban el texto de la Convención, aún no se había instalado el problema de la violencia contra las mujeres en la agenda pública. Por eso no aparece en el texto de la Convención aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1979. Sin embargo, algunos años después de ratificada, en 1992, las integrantes del Comité de Expertas que monitorea la Convención vieron que era necesario incorporar un texto que demostrara la profunda conexión entre la violencia contra las mujeres y la discriminación de género. Redactaron entonces una Recomendación General, la 19, que plantea que la violencia es una consecuencia de la discriminación contra las mujeres y, por lo tanto, para cumplimentar el art. 1 de la Convención (que define la discriminación), los Estados no solo deben eliminar las causas de discriminación contra las mujeres, sino su síntoma más doloroso, la violencia. La Recomendación General 19 plantea que “la violencia contra la mujer es una *forma de discriminación* que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre”.

El 25 de junio de 1993, la Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos emitió la Declaración y el Plan de Acción de Viena, donde plantea que “los derechos humanos de la mujer y la niña son parte integrante, inalienable e indivisible de los derechos humanos universales. (...) La violencia y todas las formas de acoso y explotación sexuales (...) son incompatibles con la valía y la dignidad de la persona humana y deben ser eliminadas” (ONU 1993: 18, 25).

En Viena se produjo una revolución conceptual de los derechos humanos. Por primera vez se consideraba que algo que ocurre en el ámbito privado puede ser de responsabilidad del Estado. Se demostraba que los derechos humanos deben ser gozados tanto en la arena pública como en

la privada y, por tanto, pueden ser violados en ambos espacios. El Estado puede ser responsable tanto por la violencia que produzcan sus agentes como por la que produzcan los particulares, en la medida en que no ha sido prevenida, sancionada o erradicada por el Estado. Vale decir, el Estado puede ser responsable por acción u omisión, por perpetrar o por tolerar la violencia que se ejerce contra las mujeres.

En agosto de 2005, el Secretario General de las Naciones Unidas solicitó la preparación de un estudio en detalle sobre la violencia contra las mujeres, sus causas y consecuencias, ante la persistencia de este problema. El mismo fue publicado en 2006 (ONU 2006). En dicho estudio se considera la violencia contra la mujer como una forma de discriminación y una violación de los derechos humanos. Ambos conceptos quedan, entonces, definitivamente entrelazados y conectados. El Estudio fue la base para una campaña mundial para la prevención y erradicación de la violencia contra la mujer, lanzada en diciembre de 2007 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Paralelamente, en el Sistema Interamericano se desarrollaban iniciativas tendientes a plasmar un tratado internacional sobre el tema. En junio de 1994, la Asamblea General de la OEA hizo pública la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, llamada también Convención de Belém do Pará, por ser esta ciudad brasileña la sede de la Asamblea que la aprobó. Culminaba así un proceso de cinco años de trabajo realizado por la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), que había promovido esta iniciativa, convocando a un grupo de expertas a discutir el tema y elaborar un borrador, el cual se sometió a consultas amplias, incluyendo a organizaciones de mujeres, que lo debatieron y enviaron sus opiniones y comentarios. Hubo intensas gestiones en las cancillerías de los distintos países y finalmente, en 1994, se firmó la única convención que existe en el mundo específicamente sobre violencia contra la mujer. En efecto, no existe ni en el sistema internacional (Organización de las Naciones Unidas), ni en los otros sistemas regionales de derechos humanos (África y Europa), una convención que trate este tema de manera directa y tan completa. Es, además, el tratado más ratificado por el sistema interamericano.

La Convención de Belém do Pará permite visualizar que las condiciones de desigualdad en las que viven las mujeres están atravesadas por la discriminación y la violencia, y consagra los siguientes fundamentos:

- La violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- Limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades.
- Es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y varones. (Preámbulo)

La Convención define un derecho humano nuevo, el “derecho a una vida libre de violencia” (art. 3), poniendo en palabras precisas lo que antes se infería de distintos artículos contenidos en varios tratados y declaraciones de derechos humanos. Define la violencia contra la mujer como “toda 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” (art. 1).

Que la definición incluya tanto las *acciones* como las *conductas* violentas es muy importante, especialmente en nuestra región, donde los jueces entienden muchas veces que no hay violencia si no hay una conducta violenta —esto es, una serie reiterada y permanente de actos—. Eso deja sin sancionar hechos graves que ocurren una sola vez y que son el prolegómeno de muchas muertes de mujeres.

Para la Convención, los ámbitos donde puede tener lugar la violencia son la *unidad doméstica*, la *comunidad* o el *Estado*. Ello implica que los ámbitos protegidos son tres. Es importante llamar la atención sobre esto, debido a que en muchos países solo se ha legislado sobre la violencia contra las mujeres que ocurre en el primer ámbito, el doméstico, dejando desprotegidos los otros dos.

Las obligaciones de los Estados, delimitadas por los artículos 7 y 8 de la Convención, son bastante amplias: además de las reformas legales necesarias, se prevé la capacitación de los y las agentes del Estado, campañas masivas, acceso a la justicia, reparación a las mujeres que sufran violencia. Los Estados convienen en adoptar medidas específicas para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales, con el objetivo de contrarrestar tanto prejuicios y costumbres, como los papeles estereotipados que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer.

El Informe Hemisférico sobre Violencia contra las Mujeres

El 26 de octubre de 2004 se creó un mecanismo para monitorear, dentro del sistema interamericano, la Convención de Belém do Pará: Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (MESECVI). Este Mecanismo cuenta con dos cuerpos, uno de los cuales es el Comité de Expertas en Violencia (CEVI), que luego de enviar un cuestionario a los gobiernos y recibir las respuestas gubernamentales, elaboró una serie de informes nacionales que dan cuenta del estado de aplicación de la Convención. Para elaborar el Informe País, las expertas tomaron en cuenta no solo las respuestas de los gobiernos, sino también numerosos contra-informes provenientes de organismos de mujeres y de derechos humanos, así como

informes sombra presentados ante otros organismos internacionales, y documentación complementaria. Finalmente, de la suma de los informes de los países surgió un Informe Hemisférico, que fue aprobado por las expertas en la tercera reunión del CEVI, realizada en Buenos Aires entre el 18 y el 20 de julio de 2007.

El Informe Hemisférico fue revisado por la Conferencia de Estados Parte, realizada el 9 y 10 de julio de 2008, en Caracas, Venezuela, que luego de aprobarlo dispuso su publicación. El Informe está basado en la evaluación que las expertas realizaron de las respuestas que veintiocho Estados de la región dieron al cuestionario y considera la información presentada hasta julio de 2007. La ronda contempla luego un año de seguimiento para observar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados en función de implementar las medidas dispuestas en cada capítulo del cuestionario.

El Informe Hemisférico advierte sobre cuatro problemas comunes a los veintiocho países que en este momento forman el Comité: a) marco jurídico, legislación, planes nacionales; b) acceso a la justicia; c) presupuesto; y d) estadísticas.

¿Por qué se eligieron estos temas?

Marco jurídico

El primero, marco jurídico, fue elegido porque el mandato de considerar la violencia contra las mujeres como una violación de los derechos humanos aún no se ve traducido a la normativa nacional de todos nuestros países con la claridad que debiera. Muchas de las leyes que se sancionaron en nuestros países fueron redactadas entre 1989 y 1996, algunas de ellas antes de la ratificación de la Convención, y su enfoque es mucho más limitado que lo establecido en este último cuerpo.

Si bien la mayoría de los países cuenta con leyes de violencia en el ámbito doméstico, en un gran número de casos el enfoque es de protección a la familia y no de garantía de derechos de las mujeres, y usa un lenguaje neutro. Se protege a todos los miembros de la familia de la violencia que puede provenir de cualquiera de sus integrantes. A pesar de que las usuarias de la ley son en su mayoría mujeres, la protección que reciben de este tipo de leyes es parcial. Un ejemplo es que son muy pocos los países que sancionan la violación dentro del matrimonio. De hecho, la violencia sexual en la pareja no tiene respuesta de parte de la justicia en la mayoría de los casos, a menos que la pareja esté en proceso de divorcio o separada; y aun así, existen dificultades para que se tome en consideración.

Las leyes de violencia familiar son necesarias e importantes, pero no son suficientes para cumplir con el mandato de la Convención. Deberían ser profundizadas e implementadas correctamente; pero, incluso así, ello

no disminuye para el Estado la obligación de legislar clara e inequívocamente sobre la violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico.

Otro problema grave observado al analizar el marco jurídico y las obligaciones que los países tienen en relación con su implementación, es que solo se ha cubierto, y parcialmente, uno de los ámbitos donde ocurre la violencia (el doméstico). A más de veinte años de ratificada nuestra Convención, todavía son pocos los países que cuentan con un marco jurídico que contemple la violencia en todos los ámbitos: el espacio doméstico, el espacio comunitario y el Estado. La legislación aprobada en la región aborda principalmente la violencia doméstica, pero deja sin protección a las mujeres frente a la violencia de género que se produce en los otros espacios: el comunitario y el estatal.

Por otro lado, la Convención de Belém do Pará exige a los Estados que, además de legislar sobre el tema, tomen todas las medidas adecuadas para la implementación de políticas públicas, programas y servicios que permitan llevar a la vida cotidiana de las personas los beneficios de protección que brinda la ley. De lo contrario, permanecemos en el plano de la proclamación simbólica, sin ningún beneficio concreto para la ciudadanía.

Las leyes deben ir acompañadas de planes nacionales que implementen las medidas sociales necesarias para su efectiva realización, y no limitarse a proclamar la necesidad de erradicación de la violencia. El Comité quería llamar la atención sobre esta necesidad, dado que en muchos casos se observó que existen leyes sin planes que las implementen. Se necesita un salto cualitativo para pasar de la proclamación formal de la violencia como una violación de los derechos humanos, a la creación de herramientas que permitan su prevención, sanción y erradicación.

Acceso a la justicia

El segundo tema abordado por el Informe Hemisférico, acceso a la justicia, muestra una preocupación compartida por miles de mujeres en toda la región: el tratamiento que el sistema de justicia da a los casos de violencia de género. Se constató que, en numerosas oportunidades, los tribunales no se hacen eco de las denuncias de este tipo o reproducen, durante el procedimiento judicial, estereotipos que resultan en la impunidad de la mayoría de los casos de violencia, especialmente la sexual. Nuestros sistemas judiciales tienen que asumir que los tratados internacionales son obligatorios para los tres poderes estatales —Ejecutivo, Legislativo y Judicial— y que los tres son responsables de su implementación. Sin embargo, son pocos los jueces que citan tratados internacionales en sus sentencias. La Convención de Belém do Pará no ha sido, salvo honrosas excepciones, asumida ni incorporada a los sistemas judiciales, y ese desafío está aún pendiente. El problema se agrava en los Estados federales, donde es difícil encontrar

una normativa homogénea que cubra todo el territorio nacional, resultando esto en desigualdad de las mujeres de las distintas provincias o estados frente a la ley y la justicia.

Según el Informe Hemisférico, a pesar de su importancia, esta sección —la referida a acceso a la justicia— es la que ha recibido menor atención de los Estados. La información proporcionada no es detallada, sino general, y a veces confusa o vaga, y en ningún caso se explicita si efectivamente existe acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia. Asimismo, el Comité observó que en muchos países:

... se utilizan mecanismos como el de *conciliación* o *mediación* entre la víctima y su agresor como parte de los servicios de atención a las mujeres que sufren de violencia. (...) Es de notoria preocupación para el CEVI que se sigan usando estos métodos que no se pueden aplicar para casos de violencia donde no cabe negociación alguna cuando se han vulnerado derechos fundamentales. Por ello, el Comité pone énfasis en que los mecanismos de mediación o conciliación no deben ser usados previo a un proceso legal, sea que este se instaure o no, y en ninguna etapa del proceso legal y de acompañamiento a las mujeres víctimas. (MESECVI 2008: 25)

Presupuesto

En relación con el tema del presupuesto, se evaluó que el compromiso formal de los Estados debe traducirse en partidas presupuestarias específicas y genuinas para la adecuada implementación de los planes nacionales y para dar sustentabilidad al proceso de erradicación de la violencia. No se trata aquí de riqueza o pobreza. Se trata de prioridades. Cuando un problema es sentido como importante, se le asigna una partida presupuestaria acorde. Uno de los obstáculos para obtener partidas adecuadas es una subyacente concepción filosófica que considera a las mujeres como un grupo o un sector, y no como la mitad de la población:

Llama la atención del CEVI que aquellos Estados que cuentan con organismos dedicados a la ejecución de planes y programas a favor de las mujeres, incluyendo equidad de género y violencia, reportan inversiones, mientras que aquellos Estados que no cuentan con estas oficinas no informan o no cuentan con asignaciones presupuestarias específicas. Ello demuestra que es necesario contar con un organismo gubernamental especializado en género con presupuesto propio. (MESECVI 2008: 38)

Esto es interesante, porque se puede generar una sinergia que permita el fortalecimiento mutuo entre los espacios de las mujeres en el Estado y el Mecanismo de Seguimiento de la Convención. La mayoría de los espacios de género en el Estado han adoptado el problema de la violencia contra las

mujeres como uno de sus ejes de trabajo. Un fuerte apoyo presupuestario para atender esta cuestión fortalecería también ese espacio.

Estadísticas

El cuarto tema es parte de una necesidad mundial: la de contar con estadísticas y datos ajustados a la realidad para poder intervenir acertadamente en su transformación. De acuerdo con el art. 8, inciso h) de la Convención de Belém do Pará, los Estados deben garantizar la investigación y recopilación de estadísticas e información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra las mujeres. Sin embargo:

La mayoría de Estados no cuenta con información estadística consolidada sobre denuncias, detenciones y sentencias en casos de violencia contra las mujeres. La gran mayoría de Estados o no cuenta con esta información, o solo cuenta con estimados parciales, o cuenta con datos basados en información entregada por algunas comisarías o juzgados de solo algunas regiones del país. (MESECVI 2008: 40)

Por otra parte, ningún Estado cuenta con mecanismos para evaluar el subregistro de casos.

Las responsabilidades de los municipios

¿Qué pasa en los municipios? El mismo problema observado a escala nacional se repite en los gobiernos provinciales y municipales. El abordaje de la violencia de género es parcial y, por lo general, se limita a tratar la violencia doméstica, dejando de lado el pensar soluciones a las múltiples formas en que dicha violencia se manifiesta en el espacio urbano.

A la parcialidad de este enfoque se agrega otro problema, que podría simplificarse en la siguiente pregunta: ¿Qué significan los tratados internacionales para los gobiernos de las ciudades? Al respecto, me referiré a los dos obstáculos más comunes que hemos detectado.

El primero está relacionado con el hecho de que los municipios, en su gran mayoría, no se sienten obligados por los tratados internacionales de derechos humanos, incluyendo los tratados que prohíben la discriminación contra las mujeres (CEDAW) o los que previenen, sancionan o erradican la violencia contra las mujeres, como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, o Convención de Belém do Pará.

Desde la perspectiva de las organizaciones de mujeres, vemos el espacio municipal como un ámbito adecuado para llevar a la práctica todos

los principios que se proclaman sobre los derechos humanos; entre otros, los que se relacionan con la democracia, el ejercicio de la ciudadanía, la participación política y la equidad entre los géneros. Todos los principios de derechos humanos incorporados a la Constitución nacional pueden y deben realizarse en el ámbito municipal. Cuando se ratifica un tratado internacional de derechos humanos, más aún si ha sido incorporado a la Constitución nacional, es de cumplimiento obligatorio para todos los niveles del Estado: el nacional, el provincial o estadual y el local o municipal. Es el Estado en todas sus instancias el que se compromete a aplicar los mismos y garantizar su ejercicio y goce para todas y todos.

Por tanto, el mandato de erradicar la discriminación contra la mujer, contenido en varios tratados internacionales de derechos humanos ahora incorporados a la Constitución, es también un mandato para los gobiernos municipales, tanto en sus esferas ejecutivas como en las legislativas. La equidad de género no es optativa sino obligatoria, tanto en la integración de las estructuras de gobierno como en el diseño de las políticas.

Además de los tratados que prohíben explícitamente la discriminación por razones de sexo, la CEDAW exige que se tomen todas las medidas necesarias, en todos los planos y sectores, para eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer. Además, deben dictarse medidas de acción positiva para acelerar el camino hacia la igualdad.

Los Planes y Plataformas de Acción, firmados en Naciones Unidas en la década de los noventa luego de las Conferencias mundiales de Viena (Derechos Humanos), Copenhague (Desarrollo Social), El Cairo (Población y Desarrollo) y Beijing (Mujer, Desarrollo y Paz), imponían también metas para lograr esta igualdad, que obligaban a los gobiernos en todas sus instancias, incluyendo la municipal.

En el medioevo, los tratados internacionales se hacían entre las ciudades y obligaban principalmente a quienes las gobernaban. Ahora, en la era de la globalización, las ciudades funcionan como un micro-Estado, sumergido en un campo jurídico que es, según Boaventura de Sousa Santos (1999: 19), una “constelación de legalidades (e ilegalidades) diversas, que operan en espacios y tiempos locales, nacionales y transnacionales”. Ese campo jurídico local cuenta con muchos de los beneficios del ejercicio directo de la democracia, pero con el inconveniente de que algunos responsables de ese micro-Estado piensan que la legislación internacional es de responsabilidad exclusiva del gobierno nacional. (Por cierto, el mismo problema se da en algunos gobiernos provinciales.)

El segundo obstáculo está relacionado con la creencia de que las obligaciones surgidas de los tratados obligan al Poder Ejecutivo, llámese Presidente, Gobernador o Intendente, y no a los otros dos poderes que forman el trípode del gobierno republicano: el Poder Legislativo y el Judicial. Y eso, trasladado al gobierno de la ciudad, también nos perjudica, porque sería mucho más fácil para todos y todas si las acciones y políticas del Eje-

cutivo provinieran de ordenanzas dictadas por Consejos Deliberantes que se inspiran y ajustan a la normativa internacional de derechos humanos y no discriminación; y, paralelamente, los órganos municipales (Guardias Urbanas, Policías Municipales, etcétera) que tienen la responsabilidad de velar por el cumplimiento de esas ordenanzas, acataran esos mandatos y se rigieran por ellos.

Si las obligaciones establecidas por los tratados internacionales fueran asumidas íntegramente por los municipios, una gran parte de nuestros problemas estaría solucionada, porque el tema de la violencia contra las mujeres se abordaría de manera integral, tanto en el marco jurídico como en las dotaciones presupuestarias, en los estudios e investigaciones que se realizan para conocer a fondo el problema, en el registro de casos, establecimiento de encuestas, estadísticas y atención a las personas afectadas. Pero como ese no es aún el caso, veamos algunas de las otras formas de violencia contra las mujeres en el espacio urbano que no son contempladas todavía en las legislaciones y políticas de la mayoría de los municipios de nuestros países.

En primer lugar, cuando hablamos de habitantes del espacio urbano, nos estamos refiriendo, en Argentina, al 89,3 por ciento de la población, o sea, casi el 90 por ciento de los habitantes, lo que habla de un altísimo grado de urbanización, que continúa incrementándose en desmedro de las zonas rurales. Cuando hablamos de mujeres, nos estamos refiriendo al 51,3 por ciento de la población, o sea, más de la mitad. Subrayo esto último para alejar las últimas tentaciones de creer que nuestras demandas son sectoriales.

Para aproximarnos al tema, debemos considerar previamente que las mujeres habitan, deambulan, participan y utilizan el espacio urbano —sea este una plaza, un estadio o las calles— de manera diferente a los varones. En efecto, las mujeres circulan mayoritariamente a horas diferentes, por motivos diferentes y en medios de movilidad distintos a los de los varones (Tobío y Henche 1995: 25 y ss.). Asimismo, están representadas en los gobiernos municipales en distinta proporción que los varones, muchas veces en inferioridad numérica. Además, su participación e influencia en el espacio público va siguiendo círculos concéntricos que son mayores en las organizaciones de base y en los suburbios, y se empequeñecen a medida que nos acercamos a los espacios de mayor poder, ligados a los circuitos financieros, políticos, deportivos y religiosos que lideran los asuntos públicos en la ciudad.

Las manifestaciones de violencia de género más notorias son las que se producen en la utilización del espacio público y en el acceso a los servicios públicos y el disfrute de ellos, especialmente servicios de salud, educativos, de transporte y de seguridad.

En los servicios de salud, además de las grandes distancias a los hospitales cuando se carece de centros de salud barrial y de las largas horas

de espera, se agregan malos tratos y discriminación por parte del personal de los efectores¹ y hospitales, que se intensifican en razón de la pobreza y origen étnico racial. Estos malos tratos, especialmente en los servicios de salud sexual y reproductiva, van desde los insultos y humillaciones hasta la negación de anestesia en intervenciones quirúrgicas, y han sido denunciados en algunas ciudades, especialmente en Rosario, donde se ha creado un Observatorio en Salud, Género y Derechos Humanos que aborda el tema (INSGENAR 2003: 34). Los servicios de salud mental son también un espacio de abuso, especialmente para niñas y adolescentes con discapacidad mental.

En las escuelas y centros educativos, las niñas y adolescentes sufren ataques por 'patoterismo', agresiones verbales y físicas, amedrentamiento por parte de compañeros varones y, en muchos casos, abusos de profesores y autoridades escolares. Aquí se requiere un trabajo conjunto con las autoridades escolares y los órganos de control municipales y provinciales.

Los abusos en el transporte público son muy comunes y van desde el manoseo, frotamiento, pellizcos, empujones, hasta la violación sexual. Hay también riesgos de vida en casos de ómnibus o trenes con hinchas de fútbol, patotas o grupos agresivos.

La violencia por parte de los servicios de seguridad, especialmente la policía, ejercida hacia las mujeres que acuden a las comisarías, o están en espacios donde se realizan razias o registros, también ha sido reportada por organismos de derechos humanos (Amnistía Internacional 2008). En el servicio penitenciario, y a pesar de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso X e Y c. Argentina,² en casi todas las cárceles del país se siguen haciendo registros íntimos a las mujeres que visitan a los presos.

La violencia contra las mujeres en el espacio público se ve agravada en barrios pobres o villas miseria no solo por la existencia de espacios poco iluminados, falta de control de organismos de seguridad o largas distancias que deben recorrer en baldíos y descampados, sino también por la ruptura de códigos de camaradería o convivencia. En efecto, treinta años atrás, en villas miseria de nuestra ciudad era una regla que nadie robaba o agredía dentro de la villa a vecinas o vecinos del barrio. Hoy ese código ha desaparecido y muchas mujeres se encuentran en los barrios alejados con menos servicios de seguridad que en el centro de la ciudad o en barrios privados.

1. En Argentina, los *efectores* son prestadores de servicios de salud (centros de atención primaria de salud, hospitales) que se rigen por un convenio y reciben directamente los recursos de acuerdo con los valores de las prestaciones y la calidad de la atención brindada.

2. Este caso, presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, culminó con un Informe de la CIDH, en 1996, que ordena al Estado argentino suspender las requisas íntimas a las mujeres que acuden a establecimientos penitenciarios, por afectar su dignidad, intimidad e integridad personal.

Dificultades más comunes para implementar los mandatos de derechos humanos en los municipios

Además de las mencionadas en las páginas precedentes, existen otras dificultades para implementar las obligaciones a cargo de los Estados. Nos limitaremos a señalar las siguientes:

- a) La violencia contra las mujeres sigue siendo un tema aislado y menor que no se ha incorporado a las políticas de seguridad de la población en las ciudades. Se sigue administrando la seguridad de manera segmentada. No se ha ligado la violencia que sufren las mujeres en todos los espacios, incluido el hogar, con otras formas de expresión de la violencia, como la violencia social. (Esto abarca su análisis, causas, conexiones, modos de prevención, etcétera.) Si observamos las normas de seguridad ciudadana, veremos que no es prioritario incluir la violencia contra las mujeres ni entre sus previsiones ni en el presupuesto asignado. Al respecto es oportuno recordar a Lechner (2002), cuando hace referencia al hecho de que los planes políticos pocas veces toman en cuenta las preocupaciones y miedos cotidianos de la gente. Según un estudio realizado por él en Chile, la desconexión entre las políticas públicas y los temores y cotidianidad de las y los ciudadanos podría ser la causa de la indiferencia de grandes masas de la población.
- b) No se han tomado medidas para revertir el crecimiento de la violencia contra las mujeres en los medios de comunicación y en juegos y programas de las nuevas tecnologías de la información. Un videojuego que en España vendió millones de copias a jóvenes varones entre 15 y 35 años otorgaba puntos al protagonista que, luego de tener sexo con una mujer en situación de prostitución, la mataba. El impacto de estas imágenes y mensajes, diseñados con tecnología avanzada, no puede ser luego contrarrestado fácilmente por un volante o un corto publicitario (en el mejor de los casos) que aparece aisladamente por un medio. El desprecio por la vida humana, especialmente de las mujeres; la glorificación de la audacia y la violencia, bajan el nivel de inhibición para realizar actos violentos en otros lugares que ya no son el campo de batalla virtual.
- c) El diseño de leyes y programas sobre la violencia de género no ha incorporado el espíritu de los logros internacionales, que la definen como una violación de los derechos humanos de las mujeres y las niñas.
- d) Las medidas sociales e instituciones de protección (refugios para mujeres golpeadas, comisarías especializadas, servicios de atención a víctimas) cubren un espectro reducido de beneficiarias, mayoritariamente residentes en las capitales de los países, dejando sin cobertura a habitantes de ciudades pequeñas, pueblos, zonas rurales o alejadas de las grandes ciudades, y a mujeres de comunidades indígenas.

- e) Numerosos programas gubernamentales utilizan paradigmas victimizantes y paternalistas en lugar de promover un paradigma de derechos. Vale decir, se ubica a la mujer como víctima vulnerable en lugar de visualizarla como ciudadana, sujeto del derecho a vivir una vida sin violencia. Debe quedar claro que las mujeres no quieren protección de un Estado tutelar, sino garantía y respeto a sus derechos.

La necesidad de respuestas integrales

La variedad y la gravedad de las manifestaciones de violencia contra las mujeres exigen respuestas integrales, que incluyan campañas para contrarrestar las causas de la violencia, especialmente la discriminación contra las mujeres en todos sus aspectos. Asimismo, a la hora de planificar, tienen que cubrirse todas las manifestaciones de violencia según los ámbitos en que se da: no solo la que se produce en el espacio doméstico, sino también la que se origina en la comunidad y la que ejerce el Estado. Un abordaje integral de la violencia requiere de un presupuesto específico, adecuado a la dimensión del problema, y que muestre el compromiso real de los gobiernos municipales para erradicarla.

Es con este enfoque que en la ciudad de Rosario se viene trabajando en la propuesta “Rosario, Ciudad de Derechos Humanos”, donde, impulsados por el Instituto de Género, Derecho y Desarrollo (INSGENAR), organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, mujeres, asociación de arquitectas, representantes de pueblos originarios y otras, junto a organismos no gubernamentales como el Museo de la Memoria de la Municipalidad, la Secretaría Provincial de Derechos Humanos y la Defensoría del Pueblo, tratan de promover los derechos humanos, dirigiendo su trabajo a distintos sectores: policía, docentes, alumnas y alumnos, vecinos, etcétera, utilizando herramientas variadas, desde concursos para reescribir los derechos humanos, hasta propuestas para transformar el vecindario.³ Desde esta iniciativa se intenta acercar el discurso de derechos humanos al entramado urbano, con un enfoque holístico, cruzando la perspectiva de género y la étnico-racial, haciendo frente a todos los obstáculos que significa ese desafío. La propuesta de ciudades seguras abre nuevas posibilidades de articulación que deberán ser exploradas cuidadosamente.

La articulación de esta iniciativa con la de “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todos y todas”, y otras relacionadas con la seguridad ciudadana; el debate permanente entre programas gubernamentales y no gubernamentales; la incorporación de la violencia

3. Más información sobre esta propuesta en www.insgenar.org.ar.

contra las mujeres en los análisis de seguridad ciudadana, permitirán una aproximación más realista a la ciudad subterránea que permanece invisible. El enfoque de *la violencia como un síntoma de la discriminación sexual* que realizan todos esos estamentos, permitirá a los diversos niveles del Estado asumir más claramente sus responsabilidades en la erradicación de las causas de discriminación contra las mujeres.

Superar los obstáculos enumerados e implementar íntegramente los tratados internacionales de Derechos Humanos, como la Convención de la Mujer o la Convención de Belém do Pará, supone desafíos importantes, porque exige de los Estados medidas legislativas, programas estatales, capacitación y reformas en la esfera de la administración de justicia, entre otras, en paralelo con campañas masivas que contribuyan al cambio cultural requerido para la erradicación de la violencia contra la mujer.

La sociedad civil, que comprende no solo a ciudadanas y ciudadanos, sino también empresas, medios de comunicación, asociaciones y otros órganos sociales, no puede ser indiferente a estos esfuerzos. Está también obligada no solo a respetar la ley, sino a promover su implementación.

Si bien estos desafíos parecen gigantescos, tenemos que pensar que estamos protagonizando el cambio cultural más poderoso y acelerado de la historia. En la generación de nuestros abuelos y abuelas era común pensar que golpear a una mujer era no solo legítimo sino, en ciertas ocasiones, recomendable. No existía ningún tipo de legislación que abordara el tema y los jueces lo consideraban materia que debía resolverse en privado. En solo treinta años, se ha logrado algunas normas legales, programas de capacitación a jueces y juezas y algunas medidas sociales: refugios, comisarías, grupos de autoayuda, bibliografía sobre el tema. Es cuestión de profundizar el cambio.

Referencias

- Amnistía Internacional. 2008. *Brazil: Picking up the pieces. Women experience of urban violence in Brazil*. London: Amnesty International Publications. Versión en español: *Nosotras recogemos los platos rotos. La experiencia de la violencia urbana para las mujeres de Brasil*. Madrid: Editorial Amnistía Internacional, 2008.
- CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2007. *¡Ni una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CLADEM – Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer. 2005. *Dossier sobre violencia doméstica en América Latina y el Caribe*. Lima: CLADEM.

- CLADEM – Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer / Oxfam. 2000. *Cuestión de vida. Balance regional y desafíos sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia*. Lima: CLADEM / Oxfam (julio).
- Declaración y Plan de Acción de Viena. 1993. Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, realizada en Viena, del 14 al 25 de junio de 1993.
- FNUAP – Fondo de Población de Naciones Unidas. 2001. *Un enfoque práctico de la violencia de género. Guía programática para proveedores y encargados de servicios de salud*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- IIDH – Instituto Interamericano de Derechos Humanos / CLADEM – Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer. 1997. “Protección Internacional de los Derechos Humanos de las Mujeres”. I Curso Taller. San José, Costa Rica.
- IIDH – Instituto Interamericano de Derechos Humanos / WLD – Women Liberal Democrats / Human Rights Watch. 1997. *Derechos Humanos de las mujeres: Paso a paso – Guía práctica para el uso del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de los mecanismos para defender los derechos humanos de las mujeres*. San José de Costa Rica: IIDH.
- INGENAR – Instituto de Género, Derecho y Desarrollo. 2003. *Con todo al aire. Reporte de Derechos Humanos sobre atención en salud reproductiva en hospitales públicos*. Buenos Aires: INGENAR.
- INGENAR – Instituto de Género, Derecho y Desarrollo. 2004. *Construyendo ciudadanía. Por el derecho a una vida sin violencia*. Buenos Aires: INGENAR.
- Lechner, Norbert. 2002. *El arraigo de la democracia en la vida cotidiana*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- MESECVI – Mecanismo de Seguimiento, Convención Belém do Pará. 2008. Segunda conferencia de Estados parte, 9-10 de julio de 2008, Caracas, Venezuela. OEA/Ser.L/II.7.10, MESECVI-II/doc.16/08. Original: español.
- ONU – Organización de las Naciones Unidas. 1993. *Declaración y Plan de Acción de Viena*. Junio 1993. A/CONF.157/23, parágrafo 18.25.
- ONU – Organización de las Naciones Unidas. 1995. Plataforma de Acción de las Mujeres. IV Conferencia Mundial de Naciones Unidas: “Igualdad, Desarrollo y Paz”. Beijing, 1995.
- ONU – Organización de las Naciones Unidas. 2006. *Estudio del Secretario General. Poner fin a la violencia contra la mujer. De las palabras a los hechos*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Sousa Santos, Boaventura de. 1999. *La globalización del derecho*. Bogotá: Universidad de Colombia.
- Tobío, Constanza y Concha Henche, eds. 1995. *El espacio según el género. ¿Un uso diferencial?* Madrid: Universidad Carlos III y Dirección General de la Mujer.
- UNIFEM – Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer / PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2006. “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y su Estatuto de Mecanismo de Seguimiento”. México, 2006.

Seguridad, incorporación de la perspectiva de género y programas con enfoque de género

Caroline Moser

ESTE ARTÍCULO ES UN DESAFÍO PERSONAL PARA MÍ. Habiendo trabajado en violencia urbana, en violencia de género y en estrategias de incorporación de la dimensión de género en las políticas públicas,¹ me encuentro ante la oportunidad de conjugar tres perspectivas distintas y, al hacerlo, ver si ello constituye una herramienta analítica y operacional útil para incrementar la seguridad de las mujeres en las ciudades.

Hoy en día se da una aceptación generalizada de la importancia que tienen la seguridad y protección de las mujeres en las ciudades —en todas las ciudades del mundo—, tanto al interior de los hogares como fuera de ellos, en los espacios públicos. Son muchas y diversas las instituciones del Estado y de la sociedad civil que aplican actualmente políticas, programas y proyectos relativos a “buenas prácticas” de última generación para enfrentar con todo rigor el tema de la seguridad de las mujeres en las ciudades, y que han logrado extraordinarios avances en la materia.

En el marco de los muchos logros alcanzados, esta presentación plantea dos interrogantes pertinentes al tema, que pueden incidir en la (re)conceptualización de los programas vigentes. **Primero, la seguridad de las mujeres**, ¿es un tema aparte circunscrito a las mujeres, o debe ser integrado a la corriente más amplia de investigaciones, políticas y prácticas relativas a ciudades más seguras? Este artículo describe brevemente la perspectiva

Caroline Moser es antropóloga social y especialista en políticas sociales, con larga experiencia en desarrollo social en América Latina y el Caribe. Ha sido profesora en London School of Economics, especializada en temas de pobreza urbana, derechos humanos, protección social, género y desarrollo, violencia urbana e inseguridad. Directora de Global Urban Research Centre, University of Manchester, Reino Unido. Traducción: Paulina Matta V.

1. El concepto de *gender mainstreaming* frecuentemente es traducido como ‘transversalización del género’. Para este artículo se ha optado por “incorporación de la perspectiva de género”, siguiendo al documento de UNESCO citado por la autora en la sección 2.1, del cual existe una versión en español, donde se utiliza tanto “integración” como “incorporación” de la perspectiva de género. Véase *Marco de aplicación de la estrategia de integración de la perspectiva de género en todas las actividades de la UNESCO, 2002-2007* (<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001318/131854S.pdf>). [N. de T.]

de género como un enfoque orientador de las políticas generales, y explora su contribución a las metas de las políticas de seguridad y a las estrategias asociadas a dichas políticas, que en conjunto se ocupan de los diferentes tipos de violencia que experimentan las mujeres.

Segundo, los temas relativos a la seguridad urbana, ¿afectan a todas las mujeres por igual, o existen contextos de exclusión y pobreza, al igual que rasgos de identidad y capacidades de acción, que se constituyen en factores determinantes en este ámbito? Integrar el componente *perspectiva de género* en las hojas de ruta relativas a la violencia —a las categorías, tipos y manifestaciones de violencia en áreas urbanas— puede constituirse en una excelente y útil herramienta operativa para asegurar que las necesidades e intereses cruciales de las mujeres urbanas pobres sean incorporados en los programas con enfoque de género.

La incorporación de la perspectiva de género ha sido duramente criticada, y por diversas razones. Entre ellas, el hecho —como postulan algunos servicios feministas— de que tal enfoque amenaza la autonomía de las mujeres. A otros les inquieta el que reduzca los recursos financieros e institucionales asignados específicamente a las necesidades de las mujeres. Finalmente, la crítica más frecuente sostiene que dicho enfoque ha “fracasado”, sea porque no ha sido aplicado en absoluto, o porque cuando lo ha sido, ha subsumido los intereses de las mujeres en los de las familias, hogares o comunidades.² La dureza de tales críticas implica que también se las debe tener en cuenta al examinar la contribución del enfoque de género en materia de seguridad de las mujeres.

¿Qué es la incorporación de la perspectiva de género?

Una manera útil de identificar la incorporación de la perspectiva de género es siguiendo cuatro etapas relacionadas:

- i) Definir la incorporación de la perspectiva de género.
- ii) Instalar una política con perspectiva de género.
- iii) Aplicar en la práctica la perspectiva de género.
- iv) Evaluar o auditar la práctica de la perspectiva de género.

2. Por ejemplo, un informe del PNUD concluía que las perspectivas de igualdad de género no están incorporadas adecuadamente en los informes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), restringiéndose básicamente al Objetivo 3 (UNDP 2003). Véase también Birdsall et al. (2004); Watkins (2004); Whitzman (2008); Sandler (1997).

Definir la incorporación de la perspectiva de género

La incorporación de la perspectiva de género tuvo su origen en la Plataforma de Acción (PdA) de Beijing 1995, cuando gobiernos de todo el mundo respaldaron una política destinada a promover la igualdad de género y empoderar a las mujeres. La incorporación de la perspectiva de género fue considerada como el mecanismo más importante para lograr las ambiciosas metas de la PdA, y en 1997 las Naciones Unidas adoptaron tal enfoque en todas sus políticas y programas.

La mayoría de las definiciones relativas a la incorporación de la perspectiva de género sigue de cerca la establecida por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (United Nations 1997: 28), según la cual:

La incorporación de la perspectiva de género es el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad entre los géneros.³

En algunas definiciones aparecen incluso otros dos aspectos de la incorporación de la perspectiva de género. Primero, la institucionalización de las preocupaciones relativas al género al interior de las organizaciones, con la igualdad de género en la dotación de personal y otros procedimientos destinados a garantizar un proceso transformador en cuanto a actitudes y “cultura” organizacional. Segundo, el empoderamiento de género a través de la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones, de manera que sus voces sean escuchadas y tengan poder para colocar temas en la agenda.⁴

3. Versión en español en Naciones Unidas, Asamblea General, *Informe del Consejo Económico y Social correspondiente al año 1997* (A/52/3, 18 de septiembre de 1997), p. 28.

4. El grado en que distintas agencias ponen énfasis en la “igualdad” frente al “empoderamiento” puede reflejar la medida en que su acción tiene como foco a todas las mujeres de la sociedad, o prioriza a aquellas en situación de pobreza. Las agencias de desarrollo privilegian la reducción de la pobreza y destacan el empoderamiento en la misma medida que la igualdad como mecanismos para lograr reducir la pobreza (véase Moser 2005).

Instalar una política con perspectiva de género

A lo largo de la última década, gobiernos y organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo han intentado aplicar la PdA y, con ello, desarrollar políticas, estrategias y metodologías para la incorporación de la perspectiva de género. Un examen de documentación relativa a catorce organizaciones bilaterales orientadas al desarrollo —instituciones financieras internacionales, organizaciones no gubernamentales internacionales, agencias de Naciones Unidas (véase Moser, Winton y Moser 2005)— permitió identificar los siguientes componentes críticos clave en sus políticas de incorporación de la perspectiva de género:

- Una estrategia doble en que, por una parte, se incorpora los temas relativos a la igualdad de género en todas las políticas, programas y proyectos; y por otra, se impulsa estrategias cuya meta es apoyar la igualdad de género, diseñadas según los contextos específicos en que se aplicarán.
- Análisis de género (datos desagregados por sexo e información analítica según género).
- Participación activa tanto de mujeres como de hombres en los procesos de toma de decisiones que incidirán en la agenda de desarrollo.
- Desarrollo de capacidades y capacitación en temas de género en las organizaciones.
- Sistemas y herramientas de supervisión y evaluación.
- Enfoque institucional conjunto con todo el personal, apoyado por especialistas en género, que comparte la responsabilidad por la aplicación de las políticas de incorporación de la perspectiva de género.

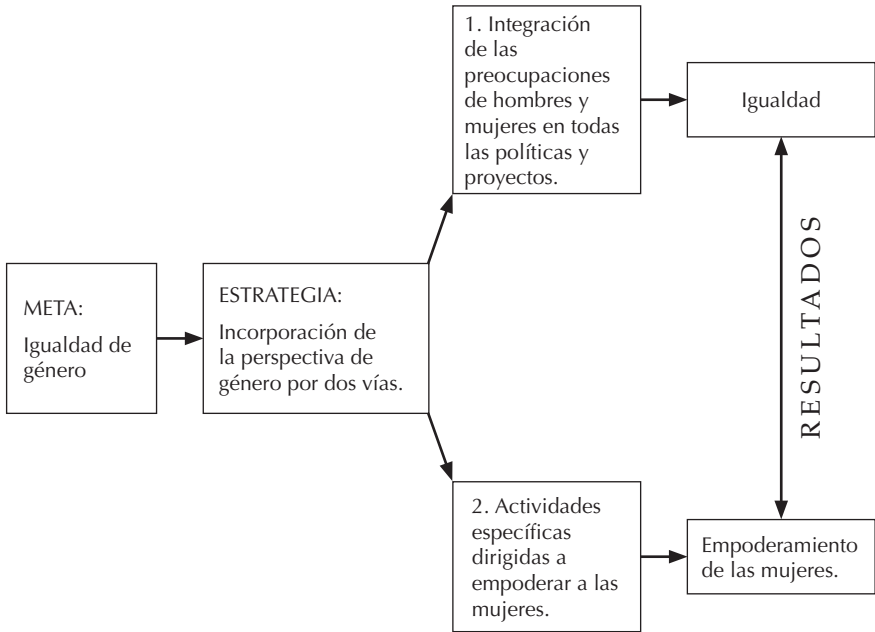
Aplicar en la práctica la perspectiva de género⁵

El verdadero desafío en la incorporación de la perspectiva de género es su aplicación práctica, que requiere de estrategias específicas para cada institución y contexto. La Figura 1 muestra, a través de un diagrama,⁶ los componentes de una estrategia doble que incluye la integración de las preocupaciones (necesidades e intereses) de mujeres y de hombres en todo el proceso de desarrollo (en todas las políticas y proyectos); y actividades específicas dirigidas al empoderamiento de las mujeres.

5. Esta sección se basa en Moser (2005).

6. El diagrama fue elaborado como una herramienta por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (UK Department for International Development, dfif) como parte de una Metodología para la Auditoría de Género (véase Moser 2005).

Figura 1. Componentes de una estrategia de incorporación de la perspectiva de género



Fuente: Moser (2005: 10).

La aplicación de ambas estrategias combina los resultados de la igualdad y los del empoderamiento, y también garantiza que la organización respectiva se está haciendo cargo de algunas de las críticas a la incorporación de la perspectiva de género señaladas más arriba, especialmente aquella según la cual se excluye las necesidades específicas de las mujeres.

Evaluar o auditar la incorporación de la perspectiva de género en la práctica

El principal desafío que se enfrenta en la auditoría de la incorporación de la perspectiva de género remite al tema de las mediciones. Primero, es necesario identificar el contexto más amplio. Por ejemplo, en una auditoría de género realizada para el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (UK Department for International Development, DFID), la medición de la incorporación de la perspectiva de género fue contextualizada en el debate sobre “evaporación de políticas”. En este debate, estrechamente vinculado a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se sostiene que “la incorporación de la perspectiva de género ha fracasado”, debido a la falta de verdadero impacto en el terreno en materia de igualdad de género. Al hacerme cargo de la auditoría, amplí el marco a los tres siguientes conceptos evaluativos:

- *Evaporación*: Cuando las buenas intenciones relativas a políticas no logran implementarse en la práctica.
- *Invisibilización*: Cuando los procedimientos de supervisión y evaluación no logran documentar lo que está ocurriendo “en el terreno”.
- *Resistencia*: Cuando la incorporación de la perspectiva de género se ve bloqueada eficazmente por mecanismos que plantean una oposición esencialmente “política” y basada en relaciones de poder entre géneros, más que en restricciones “tecnocráticas” a procedimientos.

Entre los indicadores cuantitativos o cualitativos aplicados para evaluar el avance en la incorporación de la perspectiva de género, basados en la estructura representada en la Figura 1, se encuentran los siguientes:

- *Aplicación*: Mediciones de las estrategias de incorporación de la perspectiva de género en relación con: a) integración de las preocupaciones de mujeres y de hombres en todo el proceso de desarrollo; y b) actividades específicas dirigidas a empoderar a las mujeres.
- *Resultados e impactos*: Mediciones de resultados e impactos en relación con la igualdad y el empoderamiento de las mujeres.

Esta sección del artículo ha mostrado que la incorporación de la perspectiva de género no es un simple esquema de planificación, sino un proceso complejo con diversos componentes interrelacionados. Resumir los principales elementos de cada componente es un primer paso necesario para explorar su potencial contribución a las metas de las políticas de seguridad de las mujeres y a las estrategias que les están asociadas. La siguiente sección indaga en ello a partir de los cuatro componentes señalados.

Implicaciones de la incorporación de la perspectiva de género para las políticas y programas de seguridad de las mujeres

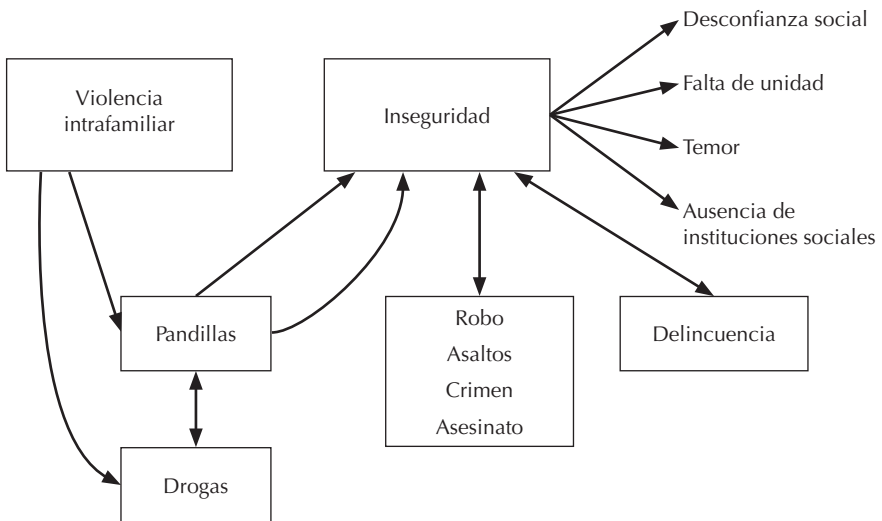
La incorporación de la perspectiva de género en las políticas y programas relativos a la seguridad de las mujeres tiene definitivos efectos en distintas dimensiones, que van desde su rango de influencia a los campos que cubre o sus distintas vías de aplicación.

La perspectiva de género en el marco de la seguridad urbana

La incorporación de la perspectiva de género implica un cambio desde un foco específico en la seguridad de las mujeres a otro que incorpora la seguridad y protección de mujeres y hombres, al igual que de niños y niñas. Las disparidades de género en este ámbito pueden ser cruzadas con otros tipos de diversidad, como aquellas basadas en edad, etnicidad, raza u orientación sexual. El marco ofrecido por la perspectiva de género también abre la posibilidad de profundizar en la naturaleza interrelacional de los diferentes tipos de violencia y los diferentes actores sociales involucrados, sea en calidad de víctimas o perpetradores, masculinos o femeninos.

Un ejemplo que ilustra esto, proveniente de una evaluación urbana participativa de la violencia (véase Moser y McIlwinte 2004; 2006), es un diagrama de flujo causal de la violencia e inseguridad intrafamiliar en Bucaramanga, Colombia. La Figura 2 muestra cómo perciben las interrelaciones entre distintos tipos de violencia tres varones jóvenes, que identifican la violencia intrafamiliar socialmente constituida entre sus padres (casi seguramente violencia de género) como la base para otros tipos de violencia. Esto lleva a muchos jóvenes, en particular hombres, a abandonar el hogar y unirse a pandillas, o incursionar en el consumo de drogas que los vincula a sectores asociados a la inseguridad al igual que a la violencia económica del robo, asaltos, crimen y delincuencia. El resultado es un temor creciente,

Figura 2. Diagrama de flujo causal de violencia e inseguridad intrafamiliar en Bucaramanga, Colombia (diseñado por tres jóvenes de un centro de juventud)



Fuente: Moser y McIlwaine (2004).

paralelo a la erosión de la confianza, de la unidad y de las instituciones sociales, asociada a la erosión del capital social. La importancia de un análisis causal holístico como este dice relación con las estrategias de reducción de la violencia. Tal enfoque permite una mejor comprensión de los vínculos entre violencia de género al interior de los hogares y otros tipos de violencia en los espacios públicos,⁷ con importantes implicaciones para programas y proyectos intersectoriales con perspectiva de género.

Instalación de una política de seguridad con perspectiva de género en las ciudades

Tal como se señaló antes, la aplicación de una política con perspectiva de género implica el desarrollo de una estrategia dual, que incluye la incorporación de todos los asuntos relativos a la seguridad y protección de mujeres y hombres, en todas las políticas, programas y proyectos; e intervenciones focalizadas en contextos específicos, dirigidas a proteger a las mujeres frente a la inseguridad y a la vez a empoderarlas frente a las instituciones locales —como municipalidades y organizaciones de la sociedad civil— en sus demandas por hacer de la ciudad un lugar más seguro para ellas.

Para darle forma a tal estrategia se requiere un detallado análisis de la violencia y la inseguridad. Una hoja de ruta o guía relativa a la violencia constituye un útil instrumento para el diagnóstico, primero para detallar las variadas manifestaciones de violencia en un contexto específico, y luego para categorizar esas manifestaciones, de manera que quienes diseñan las políticas puedan proponer soluciones adecuadas. La Tabla 1 ofrece un ejemplo de esto, tomado de un proceso de consulta realizado en Honduras. En ella se identifican las categorías, tipos y manifestaciones de la violencia cotidiana.⁸

En un contexto en que la violencia económica y social de las pandillas de jóvenes (*maras*) era la principal preocupación tanto del Estado como de la sociedad civil, la guía fue una valiosa herramienta de diagnóstico en la consideración de otras importantes manifestaciones de violencia, incluida la violencia institucional, al igual que para el análisis de la extendida presencia de la violencia de género, que afecta la seguridad de las mujeres tanto al interior de los hogares como fuera de ellos.

La revisión de esta guía desde una perspectiva de incorporación del enfoque de género plantea una interrogante respecto de cómo se representa el género. ¿Cómo podemos asegurarnos de que tales guías no se hacen

7 Tal como un joven indígena, también de Colombia, me explicó una vez: “Me uní a la guerrilla para conseguir un arma y así poder dispararle a mi padre, e impedirle que siguiera golpeando a mi madre”.

8 Esta sección se basa en Moser y Winton (2002) y Moser (2004).

Tabla 1. Una guía con perspectiva de género: herramienta de diagnóstico para identificar categorías, tipos y manifestaciones de violencia específicos a un contexto

Categoría de violencia	Tipos de violencia según perpetradores o víctimas	Manifestaciones
Política	Violencia estatal y no estatal en situaciones de conflicto y ciudades precarias.	Guerrilla y conflicto paramilitar. Conflicto armado entre partidos políticos. Asesinatos políticos. <i>Violaciones como instrumento de guerra.</i>
		Asesinatos extrajudiciales por fuerzas de seguridad. Limpieza social dirigida por el Estado o por la comunidad. Linchamiento. <i>Abuso doctor(a) / paciente y (profesor(a) / alumno(a), en particular respecto de niñas y mujeres.</i>
Económica / institucional	Crimen organizado. Protección de intereses comerciales.	Secuestro. Robo armado. Tráfico de drogas. Robo de automóviles. Tráfico de armas pequeñas. <i>Tráfico de prostitutas.</i> Intimidaciones violentas para resolver disputas económicas.
		<i>Robos por sorpresa en que las víctimas son mujeres.</i> <i>Robos en que las víctimas son mujeres.</i>
Económica	Delincuencia / robo.	Violencia colectiva territorial; robo, asalto.
Económica / social	Pandillas de jóvenes (maras).	"Robo hormiga".
Económica / social	Niños y niñas de la calle.	<i>Abuso físico, sexual o psicológico, principalmente de mujeres.</i>
Social	Violencia de género por parte de la pareja y violencia sexual entre adultos.	Abuso físico y sexual, principalmente en el hogar.
Social	Abuso infantil: niños y niñas.	Abuso físico y sexual de hombres y mujeres, niños y niñas.
Social	Conflictos intergeneracionales entre padres e hijos (tanto jóvenes como adultos).	Ausencia de conductas civiles en áreas como tránsito vehicular, violencia al volante, peleas en bares y confrontaciones callejeras.
Social	Violencia cotidiana gratuita / rutinaria.	

Fuente: Adaptado de Moser y Winton (2002).

Nota: En itálicas, las manifestaciones de violencia en que hay más probabilidad de que mujeres y niñas sean las víctimas. En negritas, aquellas que afectan a hombres y mujeres por igual, como perpetradores o víctimas. En tipografía normal, las manifestaciones de violencia en que los principales perpetradores y víctimas son hombres, como la violencia política y económica.

neutrales en cuanto al género, con las preocupaciones basadas en el género evaporadas?

En cuanto a la incorporación de la perspectiva de género, la Tabla 1 es exploratoria más que definitiva. Pero pretende ilustrar de qué manera una guía con enfoque de género puede ser una herramienta útil para mostrar la forma en que diferentes categorías y manifestaciones de violencia se agrupan por género y edad, dónde es más posible que hombres y/o mujeres sean perpetradores o víctimas, al igual que el rango de violencia que afecta a niños y jóvenes.

Aplicación de la perspectiva de género en políticas, programas y proyectos de seguridad ciudadana

Aunque no se los identifica necesariamente como tales, una amplia gama de programas y proyectos ya buscan incorporar la perspectiva de género, principalmente haciendo frente a la violencia de género. La Tabla 2 intenta ofrecer una categorización sistemática de los principales enfoques en materia de políticas y programas, tomando en cuenta objetivos, nivel y tipo de intervenciones. Como ocurre con todas las categorizaciones, las que aquí se ilustran representan tipos ideales. Aunque algunas son iniciativas independientes frente a la violencia de género, existe la tendencia a dirigir los esfuerzos hacia enfoques más integrales. Por lo tanto, puede ser útil distinguir entre tres tipos de intervenciones programáticas con perspectiva de género:

- Programas enfocados en las mujeres: se orientan específicamente a proteger o empoderar a las mujeres.
- Componentes enfocados en las mujeres al interior de programas integrados: a menudo terminan como “añadidos” adicionales a los programas.
- Programas que incorporan la perspectiva de género y que consideran las necesidades tanto de hombres como de mujeres: el peligro está en que las prioridades de las mujeres pueden enfrentar evaporación o resistencia.

Sumado a lo anterior, las instituciones responsables de aplicar la perspectiva de género varían a lo largo de un continuum. En un extremo están los vecinos, la comunidad y las organizaciones locales de mujeres, abocados al desarrollo de pequeños proyectos; en el otro están las municipalidades, el gobierno nacional y finalmente las instituciones internacionales, con iniciativas globales. En este continuum, las organizaciones tienen ventajas y desventajas comparativas.

En los centros urbanos de todo el mundo existe una creciente cantidad

Tabla 2 Incorporación de la perspectiva de género en la definición de políticas relativas a la violencia, y ejemplos de intervenciones urbanas en la materia

Enfoque de la política	Objetivo	Tipos de violencia	Intervenciones urbanas innovadoras
<i>Enfoques según sectores</i> Justicia criminal	<i>Disuasión y control</i> de la violencia a través de altos niveles de arresto y condena, y castigos más severos.	Crimen Robo Delincuencia Violencia familiar	Reforma judicial, legal y policial. Sistemas de justicia accesibles. Tribunales móviles. Mecanismos de conciliación. Capacitación de las policías y la judicatura.
Salud pública	<i>Prevención</i> de la violencia a través de la reducción de factores de riesgo individuales y apoyo a las víctimas.	Violencia familiar	Vigilancia comunitaria. Comisariats para mujeres.
Educación		Violencia juvenil	Políticas hacia la juventud / protección social. Reforma educacional. Emprendimientos innovadores.
		Violencia juvenil	Desarrollo de capacidades profesionales. Actividades culturales y recreacionales. Promoción del cambio cultural.
		Violencia de género	Capacitación del personal. Programas educacionales escolares.
Transformación de conflictos / Derechos Humanos	<i>Resolución</i> no violenta de los conflictos a través de la negociación y <i>aplicación</i> legal de los derechos humanos por los Estados y otros actores sociales.	Violencia política Violencia institucional Abusos en DD.HH. Detención arbitraria	Sistemas de justicia tradicionales. Pautas de Naciones Unidas. Defensores gubernamentales de los derechos humanos o defensor del pueblo (<i>ombudsman</i>). ONG de apoyo a la sociedad civil. Grupos de trabajo sobre abusos humanitarios.
<i>Enfoques intersectoriales</i>			
Prevención del delito mediante el diseño ambiental / Renovación urbana	<i>Disuasión y reducción</i> de las oportunidades de violencia a través de enfocarse en los escenarios de los delitos más que en los perpetradores.	Violencia económica Violencia social	Programas de nivel municipal.
Seguridad ciudadana / pública / comunitaria	Establecimiento de medidas intersectoriales para <i>prevenir</i> o <i>reducir</i> la violencia.	Violencia económica Violencia social	Programas de nivel nacional. Programas de nivel municipal.
Desarrollo participativo / capital social	"Reconstrucción" del capital social, la confianza y la cohesión en instituciones sociales informales y formales.	Pandillas juveniles / <i>maras</i> Violencia familiar / doméstica	Soluciones con participación de la comunidad. Servicios de atención a las víctimas durante las crisis. Apoyo y prevención permanentes. Campañas comunicacionales. Programas escolares. Programas para los perpetradores.

Fuente: Adaptado y actualizado de Moser y Winton (2002); Moser, Winton y Moser (2005).

de ejemplos de programas diseñados para incorporar la reducción de la violencia de género en programas sectoriales e intersectoriales de reducción de la violencia. Mencionaré solo uno, el de “Prevención del delito mediante el diseño ambiental”, que utiliza el problema urbano específico de la renovación y mejoramiento de barrios como un punto de entrada para tratar de manera comprensiva diferentes tipos de violencia, incluido el abuso sexual. Enfoques de ese tipo buscan disuadir o reducir las oportunidades de violencia centrándose en los escenarios del delito antes que en los perpetradores.

Un ejemplo de iniciativas en esa línea es el proyecto “Prevención de la violencia a través del mejoramiento urbano”, desarrollado en el distrito Khayelitsha, Ciudad del Cabo, Sudáfrica. El estudio de viabilidad del proyecto demostró una fuerte relación entre niveles de violencia y delito, por una parte, y provisión inadecuada de infraestructura, por la otra. Se determinó que gran parte de la violencia tenía una manifestación espacial. Los niveles extremos de violaciones, por ejemplo, se veían exacerbados por los senderos angostos, los espacios abiertos, las letrinas comunitarias distantes, inseguros centros de irradiación del transporte, mala iluminación, chozas desocupadas y proximidad de *shebeens* (bares) (KfW / City of Cape Town 2002).⁹

Buscando responder a los niveles extremos de violencia, se desarrolló un “triángulo” interrelacionado que conecta lo siguiente:

- Estrategias de renovación urbana para un mejor ordenamiento del medio ambiente (a fin de reducir las oportunidades de ocurrencia de la violencia).
- Medidas judiciales en relación con la criminalidad (para disuadir a los violadores potenciales).
- Intervenciones de salud pública y resolución de conflictos (para apoyar a las víctimas de la violencia).

Las intervenciones para hacer frente a la violencia de género están integradas a estrategias de renovación urbana formuladas espacialmente para disuadir a quienes cometen delitos de naturaleza tanto criminal como sexual (Tabla 3).

Una ventaja de las soluciones espaciales es que las iniciativas relativas

9. En Sudáfrica y Zimbabue, los *shebeens* solían estar ubicados en distritos negros, como una alternativa a los bares y pubs, en los cuales los africanos negros no podían entrar durante la vigencia del apartheid. Originalmente funcionaban ilegalmente; servían alcohol y ofrecían un lugar de encuentro a los usuarios. Durante el apartheid fueron un lugar clave para reuniones de activistas y miembros de las comunidades. También ofrecían música y baile, permitiendo a los asistentes expresarse culturalmente. Actualmente los *shebeens* son legales en Sudáfrica y han devenido parte integral de la cultura urbana sudafricana. [N. de T. Extraído de Wikipedia, <http://en.wikipedia.org/wiki/Shebeen>].

Tabla 3. Prevención de la violencia a través del mejoramiento urbano: el Proyecto Khayelitsha

Manifestación espacial	Tipos de violencia de género	Intervenciones espaciales y no espaciales para la prevención o reducción de la violencia de género
Espacios domésticos	Asalto Violación Abuso emocional	Casas de acogida, y servicios de orientación y resolución de conflictos. Comisarías equipadas con servicios de atención a las víctimas y dotación femenina. La policía es capacitada en el manejo de casos de violencia doméstica. Campañas de sensibilización sobre derechos domésticos.
Espacio público abierto	Violación Asalto Asesinato	Mejoramiento del alumbrado público, visibilidad y red telefónica. Centros de atención a las víctimas de violación y entrenamiento en autodefensa. Veredas seguras y cierre de puestos de venta de verduras durante la noche. Sistema de transporte público intraurbano en operaciones las 24 horas del día. Patrullajes policiales más visibles y turnos de vigilancia a cargo de los vecinos.
Servicios sanitarios	Violación en o cerca de servicios sanitarios públicos	Instalación de alcantarillados y retiro paulatino de las letrinas exteriores. Servicios sanitarios comunitarios supervisados.
<i>Shebeens</i> (bares) (*)	Asalto Violación Violencia vinculada a droga / alcohol	<i>Shebeens</i> reubicados en lugares donde haya control social y policial eficiente. Oportunidades alternativas para hacer vida social en lugares con control del consumo de alcohol. Código de conducta comercial adoptado por la asociación de dueños de <i>shebeens</i> .
Escuelas	Violencia física Violación grupal	Escuelas protegidas contra robos y que se mantienen libres de armas mediante la instalación de mejores cierros, detectores de metales y perros guardianes. Las escuelas resguardadas podrían así duplicar sus funciones como canchas de juego fuera de los horarios de clases.
Caminos y transporte	Asalto Acoso sexual y asaltos por conductores	Estaciones declaradas zonas libres de armas (detectores de metales y casilleros individuales). Empleos y servicios acercados a los residentes: reducción de las necesidades de transporte. Trenes deben contar con la presencia de policías.

Fuente: Resumen de KtW / City of Cape Town (2002). En Moser, Winton y Moser (2005): 152-153.

a infraestructura física son relativamente poco complicadas de desarrollar, y pueden incrementar las percepciones de seguridad y bienestar. Sin embargo, es importante volver a subrayar que esta es solo una en el fascinante abanico de nuevas intervenciones posibles, que incluyen desde volver a examinar sectores tradicionales, como la justicia criminal, ahora con perspectiva de género, hasta nuevas iniciativas de nivel municipal, como proyectos de protección ciudadana en que la seguridad y protección de la comunidad son definidas como bien público. Tales proyectos reconocen la importancia de construir asociatividades —“partenariados”— para reducir la violencia, y postulan que la principal responsabilidad al respecto no recaer solo en la policía, sino también en los gobiernos locales, donde tienen un papel crucial los dirigentes municipales. (Véase, por ejemplo, CSIR 2000; Shaw 2001; Whitzman 2008.)

Evaluación o auditoría de la práctica de incorporación de la perspectiva de género

Las evaluaciones son procesos extremadamente complejos y caros, con importantes diferencias entre indicadores cuantitativos y cualitativos, al igual que entre aplicación y resultados e impactos. Como esto podría ser el tema de un artículo separado, me limitaré a plantear tan solo una pregunta:

¿Adónde va el dinero?

Rastrear el curso del dinero es una manera concreta de medir hasta qué punto las políticas de incorporación de la perspectiva de género han sido integradas en el diseño de políticas sectoriales o intersectoriales, programas o proyectos, y si han sido aplicadas o se han evaporado. Esto es de particular importancia en las intervenciones intersectoriales comprensivas e integrales orientadas a reducir la violencia urbana.

Un ejemplo de lo anterior es el de los proyectos sobre “paz y seguridad ciudadana” apoyados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que actualmente se aplican a escala nacional en Colombia, El Salvador, Honduras, Jamaica y Uruguay (IDB 1998; 2001; 2002; 2003; Traverso 2001).¹⁰ Según se sintetiza en la Tabla 4, este es un plan de trabajo basado en una política subyacente similar, que vincula salud pública (prevención de la violencia) y justicia criminal (control de la violencia), con componentes comunes a varios países en materia de fortalecimiento institucional, prevención de la violencia juvenil, programas de relación entre la comunidad y la policía, y programas de sensibilización social y rehabilitación.¹¹

Insertas en estas categorías generales hay acciones específicas destina-

¹⁰ Esta sección se basa en Moser y Moser (2003) y Moser, Winton y Moser (2005).

¹¹ Honduras pone especial énfasis en el desarrollo positivo y servicios comunitarios para jóvenes en riesgo.

Tabla 4. Comparación de los componentes y asignación de recursos de los proyectos BID de reducción de la violencia en cuatro países latinoamericanos (en US millones de dólares y porcentajes)

Componente	Colombia		Jamaica		El Salvador		Honduras	
	US \$	%	US \$	%	US \$	%	US \$	%
Fortalecimiento institucional	27,9	29	5,2	26	8,4	24	6,8	31
Acciones comunitarias y otras para prevenir la violencia y delincuencia juvenil	19,7	20	7,6	38	13,8	39	11,4	51
Sensibilización social y comunicaciones	8,8	9	0,6	3	4,1	11	0,5	2
Vigilancia comunitaria y justicia criminal	28,5	30	2,8	14	3,3	9	0,9	4
Total	95,6	100	20,0	100	35,4	100	22,2	100

Fuente: Recategorización de datos de documentación sobre cuatro proyectos, hecha por la autora (véase IDB 1998; 2001; 2002; 2003; s.f.). En Moser, Winton y Moser (2005): 155.

Nota: Los totales pueden no sumar 100 por ciento a causa del redondeo de cifras. Las diferencias en la forma en que los distintos países asignan actividades a los componentes de un proyecto dificultan la comparación entre proyectos. Colombia, el proyecto más antiguo, divide todas las actividades entre las de nivel nacional y las de nivel municipal, no según tipos de componentes. Los otros tres proyectos dividen las actividades por tipo de componente. Debido a estas categorías mixtas de actividades incluidas en cada componente, y para hacer posible una comparación útil entre proyectos, la información ha sido recategorizada.

das a prevenir y reducir la violencia de género, que varían de país en país.¹² Por ejemplo:

- En Colombia, el proyecto apoya centros multiservicios para las familias a través del fortalecimiento de los protocolos de detección y la capacitación del personal. En la ciudad de Medellín, los protocolos para la detección temprana identifican casos de abuso de niños y jóvenes en las escuelas.
- En Honduras, la estrategia frente a la violencia doméstica comprende el reforzamiento del sistema de asistencia a las víctimas y seguimiento de casos, talleres públicos dirigidos a tratar el problema, y capacitación. También se dispone de una línea telefónica directa para promover una cultura de la denuncia.
- En El Salvador se pone especial énfasis en el fortalecimiento de los valores familiares para hacer frente a las “raíces causales” de

¹² Los probados vínculos entre niños que presencian manifestaciones de violencia en el hogar y la subsiguiente delincuencia juvenil ofrece la base lógica para incorporar los componentes de género, y por esta vía legitimar las intervenciones sobre violencia doméstica como un elemento clave en el combate contra la inseguridad experimentada en muchas ciudades latinoamericanas (véase Buvinic et al. 1999).

- la violencia.
- En Jamaica, el proyecto apunta a desarrollar un plan nacional de prevención de la violencia, con un capítulo dirigido a la violencia intrafamiliar.
 - En Uruguay, el componente de violencia doméstica incluye una campaña de información pública, capacitación para funcionarios públicos que tratan con víctimas de abusos, y centros de apoyo para el cuidado de las víctimas.

Dado que no hay ninguna línea presupuestaria específica para la violencia de género, no es posible evaluar directamente la cantidad relativa asignada al tema. No obstante, los presupuestos son reveladores. Según ilustra la Tabla 4, en todos los países la porción mayor (38–52 por ciento) se gasta en acciones comunitarias y otras destinadas a prevenir la violencia y la delincuencia juvenil, mientras hasta un tercio (23–31 por ciento) va a fortalecimiento institucional. Al mismo tiempo, existen interesantes diferencias que pueden tener implicaciones en el manejo de la violencia de género. Programas de vigilancia comunitaria y dirigidos a fortalecer el sistema de justicia criminal reciben alrededor de 30 por ciento del presupuesto en Colombia y solo 4 por ciento en Honduras; la sensibilización social y comunicaciones no es más de 11 por ciento (como en El Salvador), pero baja a cifras como 2–3 por ciento (Honduras y Jamaica). Mientras el volumen de los préstamos a proyectos sugiere que estos países están invirtiendo seriamente en reducir la violencia, una auditoría del presupuesto de las iniciativas ligadas al género puede ayudar a garantizar que el discurso sobre la violencia de género sea aplicado en la práctica.

Comentario final: Una nota de advertencia sobre la aplicación de la perspectiva de género

Aquí no puedes pegarles a tus hijos, porque alguien puede denunciarte. Y para qué hablar de tu pareja. Si tratas de golpearla, la policía te lleva. Hay más respeto aquí. Acá te acostumbras a la disciplina. Los policías te tratan bien. Te piden que les enseñes tus documentos y te dan las gracias, y hasta se disculpan por molestarte. Es muy distinto en Ecuador, donde te piden que muestres tu carné de identidad, y ahí mismo te pegan.

Juan, 35 años, migrante de Guayaquil, Ecuador, a Barcelona, España

José tiene mal carácter, pero yo no le hago caso. Los hombres acá son machistas igual que en Ecuador, pero acá no pueden tocarnos, porque tenemos mucho apoyo de la policía. José no me puede levantar la mano, porque yo voy directo a la policía y presento cargos. Mi marido en Gua-

yaquil a veces me insultaba y me pegaba, pero yo nunca fui a la policía, nunca dije nada. Pero acá es diferente; le he dicho a José que si alguna vez me pone una mano encima, ya sabe lo que voy a hacer. Acá no aguanto esas pendejadas.

María, 28 años, migrante de Guayaquil, Ecuador, a Barcelona, España

Estas dos citas provienen de un estudio antropológico longitudinal que he estado llevando a cabo en una comunidad pobre de Guayaquil, Ecuador, en el que también seguí la pista de los muchachos y chicas de segunda generación que migraron a Barcelona, España (véase, por ejemplo, Moser y Felton 2007; 2008; y Moser 2008). Ambas ilustran la manera en que las percepciones relativas a una estructura legal funcional y a los sistemas policiales asociados a ella pueden cambiar las actitudes y los niveles de tolerancia en torno al abuso infantil y doméstico. Para Juan, los beneficios que ofrece Barcelona están vinculados a una mayor conciencia de las responsabilidades cívicas y estatales, con los derechos legales de protección de los niños y mujeres respaldados por un sistema policial confiable. Para María, el mayor conocimiento de sus derechos legales la ha hecho más firme en su invocación de la protección frente al abuso doméstico que entrega un Estado que funciona bien.

Estas citas destacan la importancia de la aplicación de la perspectiva de género en los distintos ámbitos en que ella compete, y me llevan a terminar este artículo con una nota de advertencia. A pesar de los inmensos logros obtenidos a la fecha en el desarrollo de políticas y programas que incorporan la perspectiva de género en las áreas de seguridad y protección en las ciudades, al final de cuentas lo que importa es tener éxito en su aplicación. Al igual que muchos otros países, Ecuador tiene excelentes leyes en la letra, pero la realidad cotidiana de la vida de las mujeres muestra algo completamente diferente, que a su vez se refleja en las percepciones sobre inseguridad y falta de protección. Y Ecuador no es el único. Hay una brecha considerable entre las leyes y políticas destinadas a tratar diferentes categorías de violencia de género, y su aplicación práctica en distintos países del mundo (véase Anexo 1).

Si tanto académicos como profesionales están igualmente preocupados de lograr que la perspectiva de género sea aplicada en la práctica, con instrumentos sólidos para su auditoría y evaluación, igual prioridad debe darse a la incorporación de la perspectiva de género en la seguridad urbana. Mientras algunos abogan por volver a las intervenciones dirigidas específicamente a las mujeres, acciones de este tipo no solo suelen fracasar en su tratamiento de las preocupaciones relativas a la violencia masculina, sino que frecuentemente solo llegan a pequeños grupos objetivo. Por consiguiente, es esencial la incorporación de la perspectiva de género. Ella identifica claramente la violencia como un tema que afecta a mujeres y hombres, niñas y niños, y puede ofrecer oportunidades en cuanto a am-

pliar su escala de aplicación, tal como lo ilustran los proyectos de seguridad ciudadana del BID. Pero también se hace esencial asegurar que en el proceso de aplicación de tales programas y proyectos, los temas de la violencia de género no experimenten evaporaciones, invisibilizaciones o resistencia.

Anexo 1. Leyes nacionales que tratan diferentes categorías de violencia de género

Tipo	País	Ley	Realidad
Violencia en la pareja	Costa Rica	Código Penal, art. 378	Los funcionarios responsables de aplicar la ley son renuentes a intervenir cuando la violación ocurre entre esposos. Las condenas a prisión son cortas o se suspenden, y las multas son de cantidades mínimas.
	Zimbabue	Ley sobre violación marital	La violación marital se reconoce solo en los casos de parejas separadas.
	Ghana	Ley sobre violación marital	Ningún caso documentado desde 1993.
Violencia sexual	Sudáfrica	Violencia sexual contra las mujeres, art. 5, 6 y 16	Menos de 8 por ciento de los casos denunciados termina en sentencia criminal. Regla del “clamor ciudadano”: si se retrasa la denuncia, se considera que aumentan las probabilidades de que la mujer esté mintiendo.(*)
	India	Código Penal Indio, Sección 375	Evaluación del carácter de la mujer y su historia sexual pueden ser utilizadas para negar los cargos de violación. Según un estudio, 68 por ciento de los jueces creía que las ropas “provocativas” incitaban al asalto sexual.
Violencia en el lugar de trabajo	Bahamas	Ley sobre delitos sexuales y violencia doméstica	Aunque el acoso sexual está criminalizado, no se ofrece ningún tipo de reparación, como la reposición en su cargo, a una mujer despedida como resultado de haber resistido el acoso sexual.
	Sri Lanka	Código Penal, Acoso sexual	Tres años después de su introducción, solo se han presentado 46 demandas, pese a una tasa de acoso sexual por sobre el 80 por ciento.

Véase Moser y Moser (2005) para fuentes.

(*) Regla del “clamor ciudadano”: en el original, “hue and cry” (latín, *hutesium et clamor*, corneta y grito), norma vigente en el antiguo derecho consuetudinario inglés, referida a un proceso mediante el cual cualquier transeúnte que ha sido testigo presencial de la comisión de un delito debe ayudar en la captura del delincuente, y todos los que han escuchado su grito deben colaborar también. En alguna medida equivale al “arresto ciudadano”. [N. de T. Extraído de Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Hue_and_cry]

Referencias

- Birdsall, Nancy; Amina Ibrahim, Geeta Rao Gupta, coords. 2004. Task force 3 interim report on gender equality. Millennium Project. Commissioned by the UN Secretary General and supported by de UN Development Group. (Borrador).
- Buvini, Mayra; Andrew R. Morrison, Michael Shifter. 1999. Violence in the Americas: A Framework for Action. En *Too Close to Home: Domestic Violence in the Americas*, eds. A. R. Morrison, M. L. Biehl, 3–34. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- CSIR – Council for Scientific and Industrial Research. 2000. *A Manual for Community Based Crime Prevention*. Pretoria: CSIR.
- IDB – Inter-American Development Bank. 1998. *Colombia. Proposal for Financing in Support of Peaceful Coexistence and Citizen Security*. Washington, DC: IDB.
- IDB – Inter-American Development Bank. 2001. *Jamaica. Proposal for a Loan and Nonreimbursable Technical-Cooperation Funding for a Citizen Security and Justice Program*. Washington, DC: IDB.
- IDB – Inter-American Development Bank. *El Salvador. Proposal for a Project to Support the Social Peace Program*. Washington, D.C.: IDB.
- IDB – Inter-American Development Bank. 2003. *Honduras. Proposal for a Loan for a Peace and Citizen Security Project for the Municipalities of the Sula Valley*. Washington, DC: IDB.
- IDB – Inter-American Development Bank. s.f. *Uruguay: Program for Citizen Safety: Crime & Violence Prevention*. Washington, DC: IDB.
- KfW [Kreditanstalt für Wiederaufbau] and City of Cape Town. 2002. *Violence Prevention through Urban Upgrading: Feasibility Study*. Cape Town: KfW and City of Cape Town.
- Moser, Caroline. 2004. Urban violence and insecurity: An introductory roadmap. Introducción editorial a *Environment and Urbanization* 16(2) (Oct.): 3–16.
- Moser, Caroline. 2005. *An Introduction to Gender Audit Methodology: Its design and implementation in DFID Malawi*. London: Overseas Development Institute.
- Moser, Caroline. 2006. Has gender mainstreaming failed? A comment on international development agency experience in the South, *International Feminist Journal of Politics* 7: 4.
- Moser, Caroline. 2008 (en prensa). *Ordinary families: Extraordinary Lives: Getting out of poverty in Guayaquil, Ecuador 1978-2004*. Washington, DC: Brookings Press.
- Moser, Caroline; Andrew Felton. 2007. Intergenerational asset accumulation and poverty reduction in Guayaquil Ecuador (1978-2004). En *Reducing Global Poverty: the Case for Asset Accumulation*, ed. C. Moser, 15–50. Washington, DC: Brookings Press.
- Moser, Caroline; Andrew Felton. 2008. Differentiating between gendered urban poverty and asset accumulation: Longitudinal results from Guayaquil, Ecuador. Ponencia a seminario.
- Moser, Caroline; Annalise Moser. 2003. Gender-Based Violence: A Serious Development Constraint. *Background Paper for Gender Unit*. Washington D.C.: World Bank.

- Moser, Caroline; Annalise Moser. 2005. Gender mainstreaming since Beijing: a review of success and limitations in international institutions. *Gender and Development* 13(2): 11–22.
- Moser, Caroline; Cathy McIlwaine. 2004. *Encounters with Daily Violence in Latin America*. London: Routledge.
- Moser, Caroline; Cathy McIlwaine. 2006. Latin American Urban Violence as a Development Concern: Towards a Framework for Violence Reduction. *World Development* 34(1): 89–112.
- Moser, Caroline; Ailsa Winton. 2002. *Violence in the Central American Region: Towards an Integrated Framework for Violence Reduction*. ODI Working Paper 171. London: Overseas Development Institute.
- Moser, Caroline; Ailsa Winton, Annalise Moser. 2005. Violence, Fear, and Insecurity among the Urban Poor in Latin America. En *The Urban Poor in Latin America*, ed. M. Fay, Ch. 4: 125–178. Washington, DC: World Bank.
- Sandler, Joanne. 1997. *UNIFEM'S Experiences in Mainstreaming for Gender Equality*. New York: UNIFEM.
- Shaw, Margaret. 2001. *The Role of Local Government in Community Safety*. Crime Prevention Series no. 2. Preparada por el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) (International Centre for the Prevention of Crime), Montreal, Canadá. Washington, DC: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs.
- Traverso, M.T. 2001. *Shrouded in Silence: Domestic Violence in Uruguay*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- UNDP – United Nations Development Programme. 2003. *Millennium Development Goals: national reports, a look through a gender Lens*. New York: UNDP.
- Watkins, Francis. 2004. Evaluation of DFID development assistance: gender equality and women's empowerment. Borrador interno para DFID [UK Department for International Development]. London.
- Whitzman, Carolyn. 2008. *The Handbook of Community Safety, Gender, and Violence Prevention: Practical Tools*. London: Earthscan.
- United Nations, General Assembly. 1997. *Report of the Economic and Social Council for 1997 (A/52/3, 18 September 1997)*. En www.un.org/documents/ga/docs/52/plenary/a52-3.htm. Versión en español en *Informe del Consejo Económico y Social correspondiente al año 1997*, en [www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/519af4fb471040a3c1256a08005cd59e/\\$FILE/N9726567.pdf](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/519af4fb471040a3c1256a08005cd59e/$FILE/N9726567.pdf).

Ciudad, espacio público y convivencia



Violencia y la ciudad fragmentada

Rod Burgess

¿Qué esperamos, reunidos en el ágora?
Dicen que hoy estarán aquí los bárbaros.
(...)

¿Por qué este desconcierto, esta súbita
inquietud? ¿Qué graves los rostros!
¿Por qué tan rápido se vacían las calles y las plazas?
¿Por qué todos retornan preocupados a sus casas?

Porque ha caído la noche y los bárbaros no llegaron
y algunos que vienen desde las fronteras
dicen ya no hay bárbaros.

Y ahora, ¿qué será de nosotros sin los bárbaros?
Esa gente era, al menos, una solución.

Konstantinos Kavafis, "Esperando a los bárbaros"

EL TEMA CENTRAL DE ESTE ARTÍCULO es la relación entre fragmentación urbana y violencia urbana. La percepción predominante sobre fragmentación urbana en América Latina, y en muchas otras regiones, está fuertemente enfocada en la aparición de barrios cerrados y, en general, en la fortificación, el amurallamiento y la creciente sofisticación en la seguridad de edificios y áreas residenciales. Las explicaciones de este fenómeno, por lo tanto, usualmente confieren un alto grado de importancia a los niveles e índices de delincuencia y violencia, y al miedo que ellas generan. Sin embargo, como veremos luego, este tipo de fragmentación residencial puede leerse como solo una manifestación específica de un proceso mayor de fragmentación urbana que afecta a todo tipo de usos del suelo e infraestructuras y que está reestructurando las ciudades rápidamente, en

Rod Burgess es profesor en School of the Built Environment, e investigador asociado en The Oxford Institute for Sustainable Development, International Migration and Development Unit, Oxford Brookes University, Reino Unido. Ha enseñado en numerosas universidades e instituciones de Europa y Estados Unidos, incluidos el Departamento de Geografía de University College, Londres, y el Departamento de Geografía e Ingeniería Medioambiental de The Johns Hopkins University, Baltimore. Traducción: Daniel Kozak

particular aquellas más abiertas a las fórmulas del neoliberalismo global. También está en discusión qué es y qué no es violencia urbana, y las respuestas varían sustancialmente en la literatura. Por lo tanto, vale la pena comenzar enunciando las definiciones de los dos fenómenos empleadas en este documento.

El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT) define el delito como “un acto antisocial que viola la ley y por el cual puede ser impuesto un castigo, ya sea por el Estado o en nombre del Estado” (UNCHS 2007: 50). Por supuesto, no todos los delitos son violentos y no toda la violencia es reconocida como un delito (por ejemplo, cuando el Estado ejercita o delega el uso de la fuerza). La violencia puede ser definida como *el ejercicio de la fuerza física fuera de la ley, que puede matar, herir, restringir o intimidar a una persona, o dañar una propiedad o apoderarse de ella*. Algunos autores consideran necesario extender esta definición para incluir animales, partes humanas (por ej. fetos) y cuestiones ambientales más amplias. Otros, a través del concepto de ‘violencia estructural’, van más lejos y sostienen que la violencia directa o indirecta puede asociarse a sistemas socioeconómicos y políticos y que se manifiesta en la explotación, exclusión, injusticia, inequidad y discriminación (Salmi 1998). La violencia puede ser perpetrada por individuos, grupos sociales y el Estado mismo, o sobre ellos. Ocurre en toda las escalas espaciales en que las sociedades están organizadas, y en ese sentido puede entenderse la violencia urbana como un problema social con una expresión urbana. Otros autores argumentan que hay algo acerca de las ciudades, la sociedad y cultura urbana que las hace intrínsecamente violentas. El concepto de violencia urbana empleado aquí va más allá de la violencia delictual e incluye la violencia política y ciudadana. Todos estos fenómenos pueden relacionarse con la fragmentación urbana.

El Oxford English Dictionary define la palabra ‘fragmento’ como “una parte rota, desprendida, separada o incompleta”. La palabra ‘fragmentación’ es definida como “el acto de romper o separar en fragmentos”, “el estado de estar fragmentado” y “la separación en partes que forman nuevas individualidades y unidades”. En todos los casos hay algo preexistente que ha sido fragmentado, pero la naturaleza y las consecuencias del proceso de fragmentación pueden variar. En el caso de la fragmentación urbana, esa entidad preexistente es, por supuesto, la ciudad y los sistemas de ciudades. Sin embargo, existe considerable discrepancia acerca de qué es la ciudad y, por lo tanto, qué es lo que está siendo fragmentado.

No solo cada una de las disciplinas involucradas —planificación urbana, arquitectura y diseño urbano— tiene su particular foco espacial, sino que también existen profundas divergencias respecto de cuáles son los procesos responsables de la estructura y forma urbana, y también en la interpretación de la complejidad socio-espacial y cultural de la ciudad. Estas diferencias se reflejan en las distintas teorías sobre la fragmentación ur-

bana, aunque todas comparten el concepto predominante de 'producción social de la ciudad'. En este contexto es quizá conveniente limitar la definición de fragmentación urbana a los elementos y efectos espaciales de un proceso particular de la producción social del espacio. En otras palabras, la entidad preexistente que se está viendo fragmentada es la estructura urbana (entendida en términos de usos del suelo o redes de infraestructura) y la forma urbana. A partir de aquí podemos definir la fragmentación urbana:

La fragmentación urbana es un fenómeno espacial que resulta de la ruptura, separación o desconexión de la forma y estructura preexistente de la ciudad.

La cuestión acerca de si la fragmentación urbana puede ser comprendida preferentemente como la ruptura de una forma o estructura urbana existente, o si es parte de un proceso que genera una nueva forma y estructura, está en el centro del debate y tiene una importancia crítica, por las implicancias de la fragmentación urbana en el delito y la violencia.

Políticas actuales frente al delito y la violencia

Desde la década de los ochenta, el factor con mayor peso en las políticas que apuntan a la prevención y reducción del delito y de la violencia ha sido la reformulación del rol del Estado y su relación con el mercado y la sociedad civil, asociado al triunfo y la consolidación de las estrategias de desarrollo neoliberal global. Las respuestas al delito y la violencia dadas a través de políticas han estado fuertemente vinculadas a tres enfoques: el castigo, la aplicación de técnicas electrónicas de control y vigilancia, y la privatización de la seguridad.

Las medidas punitivas han consistido en el endurecimiento de las fuerzas de la ley y el orden, y en el castigo carcelario basado en políticas de condenas más duras (por ej. condenas obligatorias, leyes de "la tercera es la vencida" [*three strikes laws*] y "veracidad en la condena" [*truth in sentencing*]). El resultado ha sido un pronunciado incremento de la población en prisiones. De acuerdo con la Oficina de Justicia de Estados Unidos, la población carcelaria en ese país se ha incrementado cinco veces entre los años 1970 y 1995. En el año 2000, Estados Unidos tenía más de 2 millones de personas en prisión —alrededor del 5 por ciento de la población mundial, con el 25 por ciento de los prisioneros del mundo—. El número de personas bajo "supervisión correccional" (bajo palabra, en libertad condicional, en prisión) se triplicó entre 1980 y 2000, para alcanzar a 6,5 millones. En el Reino Unido, de acuerdo con el Ministerio de Justicia, la población carcelaria se ha duplicado entre 1993 y 2008, e inclusive en Japón ha habido un incremento del 23 por ciento entre 2000 y 2005. Existen diferencias significativas, sin embargo, en los índices de encarcelamiento por

cada 100 mil personas entre los países. En 1998, de acuerdo con el Consejo Europeo, Estados Unidos (645) y Rusia (685) encarcelaban, en términos relativos, entre seis y siete veces más la cantidad de personas que un país europeo promedio, y más de dieciséis veces que Japón (40). En Sudáfrica también se pueden encontrar índices de encarcelamiento muy altos (386). La efectividad de estas políticas está seriamente cuestionada. La duplicación de la población carcelaria en el Reino Unido desde principios de los años noventa ha producido solo una leve disminución en el delito general y, de acuerdo con el Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UNCHS 2007), el índice de reincidencia actualmente está en el orden del 60 por ciento. La sobrepoblación y los altos costos de las cárceles son dos problemas graves. En los años noventa, Estados Unidos gastaba 7 billones de dólares al año en nuevas prisiones, y en 2000 el gasto anual fue de 25 billones de dólares. Aunque algunos Estados han intentado reafirmar su monopolio sobre el uso de la fuerza a través de leyes de control de armas más estrictas, en muchos casos este monopolio fue laxo en los años ochenta y noventa: la legislación sobre grupos de autodefensa en Colombia, que posteriormente devinieron en fuerzas paramilitares, y la avalancha de leyes que en Estados Unidos permiten la posesión de armas de fuego sin declarar, son dos ejemplos que vienen al caso. Los intentos en algunos países (por ej. Colombia y Brasil) por recuperar el control en el uso de armas cortas en la década actual han demostrado ser muy difíciles de implementar.

Una segunda estrategia sumamente utilizada ha sido la progresiva dependencia de sistemas de control y vigilancia electrónica en centros urbanos y espacios públicos y semipúblicos. A escala global, dado el rápido crecimiento de las poblaciones urbanas, los gobiernos han batallado por mantener sus niveles de vigilancia policial, particularmente en los países en desarrollo. Estas y otro tipo de presiones, incluyendo el uso prioritario de enfoques punitivos, han ocurrido en el contexto de estrategias económicas neoliberales orientadas a la generación de crecimiento económico a través de la privatización del sector público, la búsqueda del aumento de la productividad laboral y urbana, el recorte de impuestos, la estabilización de los presupuestos gubernamentales y la reducción de sus déficit. En países en vías de desarrollo, donde estas políticas han sido en general aplicadas como condicionamientos de ajuste estructural impuestos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, el resultado ha sido una significativa reducción en los niveles de vigilancia policial, el rápido deterioro de las condiciones de empleo y sueldos en las fuerzas policiales, y la adopción creciente de tecnologías electrónicas de control y vigilancia. En países desarrollados, con costos laborales mayores y serios déficit presupuestarios, la adopción de estas tecnologías ha ocurrido a un ritmo alarmante y ha conducido a serios cuestionamientos respecto de sus implicancias en términos de derechos humanos y libertades civiles.

El uso y la propagación de Circuitos Cerrados de Televisión (CCTV) en espacios públicos, centros comerciales, estacionamientos e incluso en áreas residenciales, resultan particularmente controversiales. Estos sistemas han sido extensamente utilizados como parte de estrategias espaciales para contener problemas sociales, como el de gente que vive en la calle, vandalismo, prostitución (zonas de prostitución controlada), drogas (zonas de control de drogas) y violencia provocada por el exceso de alcohol (zonas de disturbios provocados por alcohol). Frecuentemente, estos sistemas forman parte de los planes de Gestión de Centros Urbanos, como en el caso del Reino Unido. En Estados Unidos, Sudáfrica y otros países, han sido muy utilizados como parte de acuerdos institucionales público/privados, como en los Distritos de Mejoramiento de Negocios y Distritos de Mejoramiento Urbano, donde cumplen la función de filtrar a las personas etiquetadas como antisociales (por ej. mendigos, niños de la calle y minorías raciales). Dado el estatus legal de los operadores, que usualmente trabajan bajo relaciones contractuales privadas, han surgido preocupaciones respecto de la posibilidad de que operadores de CCTV que no rinden cuentas ante nadie y que actúan basados en prejuicios, intenten imponer su propia “normativa ecológica de espacio/tiempo” en las áreas que vigilan. El uso de sistemas de CCTV en áreas de vivienda social se ha convertido en una creciente cuestión de derechos civiles en Estados Unidos. Recientemente, en el Reino Unido ha surgido preocupación respecto de los intentos llevados a cabo por algunas autoridades locales para identificar a través de cintas de video de CCTV, y juzgar, a quienes arrojan basura y dejan los desperdicios de sus perros en las calles. También en el Reino Unido se ha sugerido la instalación de sistemas de altavoces junto a las cámaras, ¡para advertir a aquellos que quisieran transgredir alguna norma! George Orwell, autor de la novela *1984*, debe estar revolcándose en su tumba. Han surgido también serios cuestionamientos respecto de su efectividad para la prevención del delito: que no eliminan el miedo a cometer un delito o ni siquiera actúan como elementos de disuasión (simplemente facilitan el arresto) y, lo que es peor, que promueven el desplazamiento del delito a otras áreas, dando cabida al fantasma de la vigilancia urbana total.

La tercera estrategia neoliberal para combatir la violencia urbana ha sido la privatización de la policía y de los sistemas de justicia criminal, en concordancia con la teoría neoliberal de habilitación de mercados. Una amplia gama de funciones de seguridad pública ha sido descargada en el sector privado, incluyendo las relativas a prisiones, aduanas, transporte, oficinas gubernamentales, aeropuertos, instalaciones nucleares, e incluso tribunales de justicia. El informe “América Encerrada” (“Lockdown America”), de Christian Parenti (1999), revela que en Estados Unidos el sector privado maneja más de cien complejos correccionales con más de 100 mil presidiarios. El índice anual de privatización de la seguridad está en el orden del 30 por ciento en países desarrollados y 8 por ciento en el caso de

países en vías de desarrollo (UNCHS 2007: 14). A partir de la “civilianización” de antiguas funciones de la policía (por ej. tomar huellas dactilares), el desarrollo de policías conjuntas, agencias “híbridas”, y la contratación directa de policía por empresas privadas, se han establecido complejas relaciones público/privadas en el ámbito de la seguridad. Considerando también el creciente uso de seguridad privada por parte de empresas y poblaciones de altos recursos, en la actualidad en muchos países desarrollados hay dos o tres veces más guardias privados que policías. En Rusia y Sudáfrica la relación es alrededor de 10 a 1. En Sudáfrica, el número de guardias privados aumentó 150 por ciento entre 1997 y 2006, y el número de policías disminuyó 2,2 por ciento (UNCHS 2007: 14). Algunos atribuyen estas tendencias a la aparición de grandes complejos de propiedad privada (por ej. *shopping centres*, barrios cerrados, instalaciones privatizadas) que vuelven confusas las antiguas distinciones legales entre espacio público y espacio privado.

Las críticas respecto de estas políticas incluyen referencias a su general ineficacia; preocupación respecto de la proliferación de personal armado mal capacitado y no suficientemente controlado; el miedo a que el sector privado se haya convertido en el socio principal que determina las prioridades y la dirección de la policía; preocupación respecto de la falta de claridad legal en torno a las funciones de prevención y vigilancia, y el temor de que la protección policial se haya convertido en una mercancía más que en un derecho.

En la década actual, los sistemas de policía y de justicia criminal se han reorientado de manera importante hacia las metas y objetivos de la facilitación y habilitación política y comunitaria, en lugar de la simple habilitación de mercados —aunque esta continúa, sin lugar a dudas, como la estrategia dominante (Burgess 1998)—. Existen varias razones que explican esta reorientación. La pérdida de confianza pública en la capacidad de las autoridades para manejar el creciente aumento en los delitos y violencia urbana ha sido reconocida como un factor de primera importancia tras la privatización de la seguridad y del espacio público, la fragmentación residencial y el aumento de prácticas de “vigilantismo” en barrios de bajos recursos (por ej. en Río de Janeiro, São Paulo, Kingston, Nairobi, Kano, Johannesburgo, Durban y Karachi). También hay conciencia sobre los nocivos efectos económicos de los altos índices de delito y violencia urbana en la era del neoliberalismo global. El rechazo de las Inversiones Directas Extranjeras (IDE), la disminución del valor de la propiedad, el desaliento del turismo internacional y el debilitamiento de la productividad urbana y la competencia global han contribuido significativamente a conferirles prioridad a los asuntos de seguridad. La percepción de los hechos de terrorismo urbano y el correspondiente temor también han desempeñado su papel en esto.

Los intentos de adecuar la justicia criminal y los sistemas penales y po-

liciales al fin con que fueron concebidos se han concentrado en mejorar las condiciones salariales y laborales de la policía; en hacerse cargo de la falta de efectivos y capacidades; proporcionar entrenamiento y capacitación; y en manejar la falta de coordinación al interior de las entidades públicas, y entre ellas. Con el objeto de restablecer la confianza pública en los sistemas, también ha habido un mayor énfasis en el combate a la corrupción, a la impunidad pública y a la brutalidad policial y penal. Sin embargo, los recursos asignados a estos fines generalmente han sido lamentablemente insuficientes.

No obstante lo anterior, existe una creciente tendencia a la adopción de nuevos enfoques en relación con el delito y la violencia urbana, basados en la participación de la población y en las organizaciones estatales más cercanas a la sociedad civil. El argumento ha sido que las políticas deben sustentarse en la habilitación política y comunitaria, lo que involucra la devolución de poder a las autoridades locales y organizaciones comunitarias y vecinales. Esta aproximación ha sido desarrollada dentro del marco de un cambio hacia la 'governabilidad' en lugar de 'gobierno', basado en la participación de "los actores tanto formales como informales en la gestión de los conflictos, el establecimiento de normas, la protección de los intereses comunes y la búsqueda del bienestar general" (UNCHS 2007: 40). En términos de habilitación política, esto ha involucrado la aplicación de las 3D: democratización, descentralización y desregulación.

En el nivel nacional, los gobiernos habrían de —o deberían— reestablecer el monopolio del Estado sobre el uso de la fuerza; desburocratizar el sistema de justicia; proveer los recursos adecuados para combatir las causas estructurales de la violencia (por ej. alivio de la pobreza, capacitación laboral, educación y entrega de servicios); descentralizar el poder hacia las autoridades locales y democratizarlas; legitimar las organizaciones comunitarias; fortalecer las garantías constitucionales respecto de los derechos civiles y la capacidad de los ciudadanos de procurarlos; incrementar los elementos de rehabilitación en las políticas sociales y penales; y estimular la cultura solidaria, la tolerancia y el respeto mutuo en el contexto de los mercados y la democracia.

En el nivel local, las autoridades serían el foco central para luchar contra la violencia a través de asociatividades público/privadas y comités financiados por el gobierno central. Estos reunirían y coordinarían a todos los grupos de interés involucrados en temas relacionados con el delito y la violencia: el Estado y las autoridades municipales, en las áreas de planificación, políticas de bienestar y rehabilitación; la policía y las organizaciones de justicia criminal; promotores inmobiliarios y empresas del sector privado; cámaras de comercio; organizaciones comunitarias y vecinales, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y organizaciones de la sociedad civil. Durante los años noventa, el interés estuvo enfocado en los Concejos de Seguridad Municipal y en los Foros de Policía Comunitaria

surgidos en muchas ciudades sudamericanas y africanas (por ej. Cali, Medellín, Córdoba, Johannesburgo y Durban) y en iniciativas para restaurar la confianza en los sistemas de justicia urbana, incluyendo el incremento en el uso de los *ombudsmen* locales (por ej. Dakar), la mediación penal y el establecimiento de un cuerpo de consejeros legales para la mediación en pequeñas disputas. Más recientemente, dado el giro hacia el Planeamiento Estratégico como forma dominante de planificación urbana, el énfasis se ha dirigido hacia la necesidad de que estos organismos desarrollen, de manera consensuada e inclusiva, programas de seguridad urbana comprensivos e integrados, basados en estrategias de largo plazo y con metas y objetivos claros. Estos programas evitarían las respuestas *ad hoc* y las vaguedades de los ciclos políticos y serían materializados a través del desarrollo de la comunidad local, el vecindario o planes de acción para la seguridad vial, que serían evaluados en detalle por todas las partes interesadas.

Por supuesto, no faltan críticas a estos enfoques: hay quejas respecto de las mandatos sin recursos; débil capacidad policial como consecuencia de la fragmentación de las jurisdicciones municipales; problemas con la coordinación de las entidades de seguridad a diferentes escalas espaciales; la renuencia de algunas organizaciones (por ej. la policía, las oficinas de planeamiento y las empresas de desarrollo inmobiliario) a compartir información; y la naturaleza excluyente y desigual de los procesos de toma de decisiones y participación por parte de los diferentes grupos de interés en las entidades involucradas.

Las medidas tendientes a estimular la participación comunitaria en las estrategias de prevención y reducción del delito han tomado distintas formas en diferentes países. Las fuerzas policiales han avanzado en general desde un “comando y control” formal y una aproximación “de arriba hacia abajo”, hacia un enfoque más moderado y orientado socialmente, que promueve patrullas comunitarias, estaciones de policía vecinales (como el sistema *koban* en Japón) y vínculos más estrechos con escuelas locales, negocios, residentes y organizaciones comunitarias y vecinales. El Programa de Ciudades Más Seguras de UN-HABITAT en África postula que las medidas para la prevención del delito deben ser “implementadas con” en lugar de “implementadas en” las comunidades locales y que pueden ser usadas para construir el capital social y la futura capacidad de resiliencia de las comunidades para sobreponerse al delito y la violencia.

Hoy existe conciencia de la influencia que tienen las normas culturales tradicionales e informales, las costumbres y convenciones, y las sanciones a aquellos involucrados en delitos y violencia, lo que ha llevado a un mayor uso de grupos de apoyo con voluntarios uniformados bajo la supervisión de la policía (por ej. planes de vigilancia vecinal, agentes policiales de apoyo a la comunidad y patrullas ciudadanas). Este tipo de iniciativas se ha propagado rápidamente en asentamientos de bajos ingresos en África y Latinoamérica. También se está promoviendo prácticas culturales

tradicionales e informales para la resolución de conflictos, al igual que la mediación, conciliación y arbitraje. Del mismo modo, las prácticas de justicia restaurativa basadas en culturas tribales o de clanes han aumentado y a menudo han sido promovidas y parcialmente institucionalizadas. Hay conciencia sobre la popularidad, los bajos costos y la eficiencia de los tribunales vecinales, como las reuniones de la familia Maorí en Nueva Zelanda, las cortes Barangay en Filipinas, los Concejos de Resistencia en Uganda y los Tribunales de Conciliación Popular en China.

Por otra parte, también existen críticas respecto de estas políticas: en aquellos lugares donde la confianza pública en las autoridades es baja y la cultura del miedo pronunciada, estos grupos pueden ceder a prácticas de vigilantismo y violencia delictual, movidos por intereses personales o políticos; las nociones tradicionales de justicia y castigo pueden contradecir abiertamente las posiciones oficiales, en particular en relación con el comportamiento de mujeres y niños, la violencia doméstica y las disputas familiares o en torno a la propiedad. A menudo es muy difícil definir a las comunidades por áreas, dada la gran heterogeneidad y diversidad de intereses dentro de ellas.

Las indagaciones en torno a la relación entre delito, violencia y fragmentación urbana también han conducido a un creciente interés en el papel que desempeñan los factores físicos, espaciales y ambientales, al igual que las políticas, en la generación o disminución de las patologías sociales de delito y violencia y en las oportunidades para cometerlos. Gran parte de este interés tiene sus raíces en los primeros trabajos de Jane Jacobs (1961) sobre "vitalidad urbana" y "vigilancia natural" ("ojos en la calle"); en la teoría de Oscar Newman respecto del "espacio defendible" (1972); en aproximaciones al delito situacional desarrolladas en los años setenta (Coleman 1990; Clarke y Mayhew 1980, Clarke 1997); en criminología ambiental (Brantingham y Brantingham 1991) y en la metodología CPTED (Crime Prevention Through Environmental Design / Prevención del delito mediante el diseño ambiental) (Colquhoun 2004; Schneider y Kitchen 2007).

El argumento básico es que una mala planificación urbana, un diseño pobre y una gestión urbana deficiente incrementan la vulnerabilidad física a las posibilidades de muerte, accidente y pérdida de propiedad, al crear entornos edificados que generan oportunidades para el delito y la violencia, circuitos rutinarios de circulación de delincuentes y sus víctimas, costos policiales extra y menores posibilidades de arresto. Se desprende que la buena planificación, diseño y políticas de gestión pueden mejorar la seguridad urbana mediante el manejo del ambiente construido con el objetivo de reducir las oportunidades delictuales, los costos policiales y caros reacondicionamientos futuros. Los factores espaciales y físicos que, según se ha visto, crean o reducen las oportunidades para la comisión de delitos y violencias, incluyen la yuxtaposición de usos del suelo, la disposición y

el ancho de las calles, el diseño de los edificios y de su emplazamiento, la ubicación y el espaciado de las paradas y servicios de transporte, la disponibilidad de infraestructura y su mantenimiento (especialmente iluminación), el diseño del paisaje y la programación de actividades y espacios.

El sistema de planificación urbana es considerado crucial para esta tarea, porque el desarrollo urbano es o debería ser mediado por él. Debería promoverse las estrategias de planeamiento y las medidas de políticas espaciales que crean vecindarios basados en la vitalidad urbana, generan oportunidades de vigilancia informal, mezclan grupos con distintos ingresos, y combinan distintos usos del suelo y densidades que fomentan la seguridad. Se ha desarrollado diferentes modelos para lograr estas metas. En algunas ciudades sudafricanas, las municipalidades, en conjunto con comunidades y vecindarios, han elaborado Planes de Integración Urbana que incorporan medidas de prevención del delito. Allí, y en otros lugares, el sector privado ha desempeñado un rol fundamental en el desarrollo de planes para reestructurar las calles, el espacio público y la infraestructura con el fin de combatir el delito y la violencia (por ej., en Florida, los Planes de Vecindarios Seguros, Distritos de Mejoramiento de Negocios y Distritos de Mejoramiento Urbano). Algunas comunidades también han recibido aprobación tácita o explícita para cercar conjuntos habitacionales y privatizar espacios públicos y calles (por ej. en Ciudad del Cabo y Johannesburgo). En el Reino Unido, una iniciativa de planeamiento de “arriba hacia abajo” ha incentivado a las autoridades locales para que diseñen planes de desarrollo que obligan a las empresas inmobiliarias a incorporar medidas de seguridad en sus proyectos habitacionales. Aquí, las pautas de planeamiento estratégico son consideradas más efectivas que el uso de regulaciones y normas restrictivas.

El diseño urbano de edificios, conjuntos habitacionales, espacios y paisajes —se argumenta— no debería ocuparse exclusivamente de la sustentabilidad, funcionalidad y estética, sino también de la seguridad. Esto significa incorporar la metodología de prevención del delito mediante el diseño ambiental, y medidas situacionales de prevención del delito que fomentan la vigilancia natural de las calles; incluir servicios, equipamientos y espacios abiertos; reforzar la seguridad de las edificaciones a fin de reducir o minimizar el riesgo de asaltos o robos; crear espacios defendibles sobre la base de definiciones claras de propiedad y uso; iluminar calles, parques y senderos, y diseñar paisaje que eviten las áreas segregadas y aisladas. Del mismo modo, la gestión urbana debería considerar la prevención del delito en el mantenimiento y gestión de infraestructura y equipamientos, espacios públicos, mercados, calles, tráfico, estacionamientos, remoción de residuos, etcétera.

La importancia de los factores relativos a la *ubicación* en la incidencia del delito y la violencia ha sido también reconocida: la mayoría de los delitos urbanos son extremadamente localizados. La importancia del ‘dónde’

fue magistralmente explorada por Jorge Luis Borges en su relato breve "La muerte y la brújula", donde el protagonista, un inspector de policía en la búsqueda de un genio criminal, logra triangular de antemano la ubicación precisa del siguiente delito a partir de la ubicación de los crímenes anteriores, ¡sólo para descubrir al llegar que esta vez la víctima sería él mismo! La identificación de áreas y grupos en gran riesgo de cometer un delito o ser víctima de uno (particularmente mujeres y hombres jóvenes) se ha convertido también en una práctica extendida. Estas medidas incluyen políticas de prevención social que apuntan a ampliar los derechos humanos básicos de las mujeres, a su empoderamiento para la toma de decisiones y a su participación en medidas locales de prevención del delito que reconozcan sus vulnerabilidades (por ej. auditorías sobre la seguridad de las mujeres). El Plan de Seguridad de la Comunidad de Toronto (2004) identificó y marcó trece vecindarios "en riesgo" en la ciudad, y desarrolló de un modo participativo programas holísticos y multisectoriales dirigidos a las cuestiones de prevención social, especialmente referidos a hombres jóvenes. Estos incluían capacitación laboral; provisión de servicios juveniles; un fondo de ayuda público/privado para mejorar las oportunidades de jóvenes de Toronto, en particular de barrios pobres; actividades culturales y deportivas, etcétera.

Muchas de estas iniciativas en torno a delitos y violencia urbana han sido patrocinadas o incluso conducidas por organizaciones internacionales, que se apoyan en la capacidad de influencia que han ganado a través de sus donaciones. El Banco Mundial, algunos de los bancos regionales de desarrollo y agencias de ayuda nacionales han tendido a favorecer la facilitación y habilitación de mercados, la construcción de capacidades institucionales, y los enfoques anticorrupción y de buena gobernabilidad profundamente influenciados por la filosofía económica y política neoliberal. Por otra parte, diferentes agencias de Naciones Unidas han tendido a priorizar nuevos métodos de habilitación política y comunitaria para combatir el delito y la violencia, aplicando un enfoque de derechos en materia de desarrollo y seguridad fuertemente influido por el trabajo de Amartya Sen (2000). La seguridad humana significaría proteger y expandir la libertad fundamental de los individuos y, con ello, su capacidad para satisfacer sus necesidades materiales y no materiales (desarrollo). En este sentido, la seguridad humana puede considerarse como un derecho humano y un bien público. UN-HABITAT ha ampliado este enfoque para abarcar el delito y violencia urbanos (particularmente en el Programa Ciudades Más Seguras), utilizando para ello un marco sustentado en los conceptos de análisis de riesgo (Beck 1999), vulnerabilidad, capital social, buena gobernabilidad basada en autoridades y comunidades locales, solidaridad urbana e inclusión social. La Campaña Global por Buena Gobernabilidad Urbana de UN-HABITAT resalta la "idea de la ciudad inclusiva donde todos los habitantes urbanos, más allá de sus medios económicos, género, raza, etnia o religión,

tienen la posibilidad de participar plenamente de las oportunidades sociales, económicas y políticas que las ciudades ofrecen” (UNCHS 2007: 104).

Esto conduce a distintas preguntas: los dos enfoques señalados, ¿son complementarios o contradictorios? Las aproximaciones a la seguridad urbana basadas en los enfoques de derechos humanos y de bien público, ¿pueden materializarse en el contexto de estrategias de desarrollo neoliberal? Las políticas que hemos reseñado, ¿pueden, todas ellas, disminuir la fragmentación urbana, o la fomentan? Son estas las cuestiones que ahora abordaremos.

Las implicancias de la fragmentación de las ciudades en la violencia urbana

Hasta ahora, han permanecido sin desarrollar diversos intentos por entender la fragmentación urbana, y tampoco ha sido plenamente elaborado el discurso sobre el delito y la violencia en el marco de una teoría general sobre la fragmentación urbana, que la sitúe como un fenómeno que tiene sus raíces en la globalización, y que incluya la ciudad en red y la fragmentación de la infraestructura. En efecto, la cuestión misma de la fragmentación urbana ha sido en general explicada desde el punto de vista del delito y la violencia, y del temor que estos generan. En esta interpretación, enfocada exclusivamente en la fragmentación residencial y la fortificación y resguardo del espacio residencial, el delito y la violencia son vistos como elementos disfuncionales y, en gran medida, responsables por la creación de una estructura espacial disfuncional. Desde tal perspectiva, si se pudiera eliminar o paliar la violencia a través de medidas implementadas a partir de políticas generales, entonces se podría eliminar o disminuir la fragmentación urbana. Pero el concepto más amplio de fragmentación urbana asociado a la “ciudad en red” y al “urbanismo fragmentado” sugiere explicaciones y escenarios alternativos. Según esta interpretación, las principales fuerzas que generan fragmentación urbana son los procesos tecnológicos, económicos, sociales, culturales y políticos asociados a la globalización y al neoliberalismo global. Estos —globalización y neoliberalismo global— exigen que todas las sociedades ajusten la organización espacial de sus ciudades para acomodar dichas fuerzas, de modo tal que la fragmentación asociada al nuevo modelo espacial (“la ciudad en red”), más que ser disfuncional, es en realidad funcional a la emergente sociedad global en red. En estas circunstancias, ¿cómo puede entenderse la relación entre el proceso de fragmentación y la violencia urbana y cuáles son las implicancias para la implementación de políticas efectivas de prevención del delito?

Al respecto, surgen tres interpretaciones alternativas: que el delito y la

violencia están en realidad reforzando la evolución de un modelo espacial que es funcional a este reordenamiento espacial y que debería ser considerado como una característica inevitable de él (en otras palabras, que las ciudades en red se caracterizan por una sensación de “miedo en el ambiente”); que el delito y la violencia asociados a la fragmentación urbana son parte de un fenómeno temporal vinculado a la transición espacial desde la ciudad moderna a la ciudad global posmoderna; y en tercer lugar, que el delito y la violencia asociados a la fragmentación urbana son un subproducto disfuncional del proceso de fragmentación urbana y representan una respuesta o resistencia a él por parte de aquellos que son excluidos de sus beneficios. Cualquiera sea el caso, la cuestión de la funcionalidad o disfuncionalidad de la fragmentación urbana y su importancia en las políticas sociales necesita ser seriamente investigada.

La teoría según la cual la fragmentación urbana es, en general, resultado de los índices de delincuencia y violencia, y del temor a tales conductas, presenta algunas inconsistencias, aunque no cabe duda respecto de la importancia de tales factores, particularmente en la fragmentación residencial. Algunas de esas inconsistencias ya han sido mencionadas: que el encierro, la fortificación y la vigilancia ocurren en distintas ciudades que presentan grandes variaciones en sus índices y niveles de delito y violencia; que los índices de delincuencia en las áreas residenciales de altos y medianos ingresos son bajos y las diferencias con los sectores no enrejados son mínimas; que el delito y la violencia no han disminuido, sino que han sido desplazados; que la reducción de los delitos es un beneficio de corto plazo que disminuye con el tiempo, a medida que los delincuentes se adaptan; que el enrejamiento y la privatización del espacio tienen impactos opuestos a lo que indicarían la intuición o el sentido común, al incrementar tanto los delitos como la psicología y cultura del miedo: “Cuanto más nos separamos de nuestro contexto inmediato, más dependemos de la vigilancia del entorno” (Gumpert y Drucker 1998: 429). Esta teoría ofrece pocas explicaciones respecto de lo que subyace en el aumento de los índices, niveles y temores al delito y la violencia, y se concentra en las percepciones, actitudes y valores de las víctimas y los perpetradores en lugar de sus determinantes estructurales. Más aún, este tipo de fragmentación residencial es tan solo un elemento más en el proceso de fragmentación urbana que afecta a todo tipo de usos del suelo e infraestructuras y que está reestructurando las ciudades rápidamente; en particular, aquellas más abiertas al neoliberalismo global. En efecto, una característica común a todas las sociedades que experimentan fragmentación urbana es su exposición al neoliberalismo global. ¿Hasta qué punto los índices, niveles de delincuencia y el miedo al delito pueden ser explicados en relación con el neoliberalismo global?

Debería clarificar desde el comienzo que lo que yo llamo neoliberalismo global, otros lo denominan globalización. Identificar el neoliberalismo

global como el único modelo posible para organizar la globalización y luego presentar las consecuencias nocivas de esta específica forma político-económica como justificación para atacar a la globalización en general, es un error con graves consecuencias políticas e ideológicas. El neoliberalismo global es simplemente una de las formas posibles de organizar la globalización. Es igualmente incorrecto reificar la globalización como un tipo de fuerza ciega, abstracta y externa que misteriosamente obliga a las ciudades a cumplir sus requerimientos (en un modo similar, si se quiere, al concepto de la “mano oculta del mercado” de Adam Smith). La globalización (actualmente en la forma del neoliberalismo global), más bien actúa como elemento mediador entre fuerzas y factores económicos, sociales, culturales y políticos que por mucho tiempo determinaron las estructuras y conductas espaciales y los procesos sociales.

La violencia es un fenómeno histórico relacionado con un amplio espectro de procesos psicológicos, económicos, sociales, políticos y culturales. En su calidad de *locus* de estos diversos procesos, los conflictos urbanos son generalmente el resultado de su combinación. Algunos observadores distinguen entre factores “estructurales” y “situacionales” para explicar las grandes variaciones en los niveles de violencia en el mundo.

Muchos creen que el incremento de la pobreza urbana y la desigualdad de ingresos son determinantes estructurales del delito y la violencia urbana. La extrema pobreza, el hacinamiento, la cada vez mayor cantidad de gente que vive en la calle, el desempleo y la inestabilidad laboral, crean un contexto donde los conflictos son más propensos a volverse violentos. Sin embargo, la pobreza no conduce automáticamente a la violencia; igualmente puede conducir a la apatía y a la desesperación. Muchas sociedades pobres son menos violentas que otras ricas. Probablemente existe una fuerte relación causal con el incremento de la desigualdad de ingresos que ha ido a la par de las políticas neoliberales de ajuste. Se ha observado una correlación positiva entre los niveles del coeficiente de Gini y la incidencia del delito y la violencia urbana. El aumento de la desigualdad de ingresos desde el triunfo del neoliberalismo en los años ochenta ha sido alarmante, y en ningún lugar se ha dado con mayor claridad que en las ciudades. En los países desarrollados esto ha revertido treinta años de disminución anual en ese tipo de desigualdades bajo la influencia del Estado Benefactor keynesiano y los modelos de economía mixta. La descomunal concentración de riqueza en manos del 1 por ciento en la cima del sistema de distribución de ingresos es probablemente el factor más significativo para explicar la autoexclusión de las elites. En aquellos lugares donde las desigualdades económicas se corresponden con diferencias raciales, étnicas, religiosas o culturales, los niveles de delito y violencia pueden ser particularmente altos. El hecho de que los niveles más altos de delitos y robos ocurran entre los grupos más pobres y más ricos ha merecido el siguiente atinado comentario de un observador: “La desigualdad provoca delitos de

pobreza motivados por la necesidad y delitos de riqueza motivados por la codicia”.

El problema principal puede ser enunciado del siguiente modo: el neoliberalismo global sostiene que puede resolver el problema de la pobreza a través de la generación de un índice mayor de crecimiento económico. Este índice mayor de crecimiento está basado en la generación de crecientes desigualdades en la distribución del ingreso y los bienes (o, como los neoliberales lo llaman, a través de la creación de “incentivos”). Sostienen que la pobreza es el mal mayor y que mientras haya movilidad socioeconómica, estas desigualdades no son importantes. Más allá del hecho de que los índices de crecimiento fuera de Asia (donde el “modelo asiático” ha prevalecido) han sido flojos, que el número absoluto de pobres no ha disminuido (en la actualidad alrededor de un billón), y que la movilidad social intergeneracional pareciera estar disminuyendo en muchos países desarrollados, esta es una conjetura de corto alcance y fundamentalmente equivocada. Como Tocqueville (1835) señaló acerca de la Revolución Francesa: “No es siempre por ir de mal en peor que un país llega a una revolución. Muy frecuentemente sucede que un pueblo que ha soportado sin quejarse las leyes más opresivas, las arroja lejos de sí con violencia apenas la carga comienza a disminuir (...). Los males que eran soportados con paciencia en tanto fueran inevitables, parecen intolerables tan pronto como puede albergarse una esperanza de escapar de ellos”.

La pobreza, la desigualdad y la injusticia asociada a ellas, han conducido en el pasado a revueltas, rebeliones y revoluciones, y en el periodo actual están llevando al delito, a la violencia, al comportamiento antisocial y a los conflictos raciales, étnicos y religiosos en aquellos casos donde las desigualdades económicas se corresponden estrechamente con estas divisiones. Más allá de las cuestiones morales involucradas, las consecuencias económicas de un estallido difícilmente pueden conducir a la realización de las metas económicas neoliberales, como tantas investigaciones recientes del Banco Mundial lo han demostrado.

Una línea de investigación sostiene que la violencia y la falta de solidaridad ocurren cuando el modelo y los procesos de integración social se quiebran o cambian. Esta observación surge a partir del modo en que las políticas neoliberales han socavado las redes sociales básicas y los sistemas de valores responsables de la integración social (familias, hogares, grupos de parentesco, comunidades, vecindarios, organizaciones estatales y de la sociedad civil). Las fuerzas que han sido reconocidas como responsables del debilitamiento de los procesos de socialización incluyen la modificación de las estructuras familiares, particularmente la implosión de la familia nuclear y de los sistemas de parentesco y el impacto de la migración sobre las estructuras familiares. También está la afirmación del individualismo extremo y la competencia social (reflejada en la declaración de Thatcher de que “no existe eso que llaman sociedad”), que se manifiesta

en la creciente tendencia a la atomización y el aislamiento. Por otra parte, se han observado los efectos que el desempleo, los mercados laborales flexibles y la creciente informalización tienen sobre las lealtades de clase y las organizaciones, y es así que algunos han sostenido que el proceso de identificación de clase se ha visto trastocado, llevando a producir “individuos crónicamente desidentificados”, abrumados de preocupaciones relacionadas con su estatus y clase social (Bauman 2001; Calhoun 2001). Otros apuntan al modo en que el neoliberalismo global ha generado nuevas alianzas de clases en las ciudades globales, las mismas que trascienden la definición nacional de intereses de clase: elites transnacionales y grupos profesionales, diásporas transnacionales y movimientos transnacionales de la sociedad civil (Robinson y Harris 2000; Ben-Rafael 2001). Otros asocian el aumento del delito y la violencia urbana a la caída de la confianza en la legitimidad del Estado como resultado del ataque neoliberal al Estado Benefactor, su priorización de los intereses privados, la privatización de los bienes públicos, la corrupción extendida y la creciente ineficacia de su modelo organizacional. Algunos sostienen que la tendencia hacia la democratización ha incrementado los conflictos raciales, étnicos y religiosos a través de la creación de “bancos de votos”. Todas estas tendencias han convertido la cuestión de la identidad, y su relación con los conflictos y la violencia, en el discurso dominante en la sociedad, la jurisprudencia, la cultura y la política contemporáneas (Ben-Rafael y Sternberg 2001).

Otros prefieren observar un vínculo entre la carencia relativa y los sistemas de valores culturales transmitidos por el neoliberalismo global, señalándolo como la principal causa de la violencia. En este punto se ha centrado la atención sobre el acceso desigual a una cultura del “consumismo conspicuo”, reforzado por el culto a las celebridades. La ausencia de horizontes, la profusión de imágenes y símbolos de consumo masivo, el aumento en los niveles de competencia personal y el debilitamiento de los lazos comunitarios, conducen a jóvenes frustrados a utilizar la violencia para adquirir bienes de consumo, elevar su autoestima y ganarse el respeto de sus pares. Algunos observadores piensan que esto ha conducido a la aparición de una cultura de violencia.

También preocupan los efectos que puede tener la promoción de la violencia y de los estándares de consumo de los países desarrollados, a través de medios de comunicación cada vez más globalizados. Se calcula que un niño en edad de completar la escuela primaria en Estados Unidos ha visto en televisión un promedio de 100 mil actos violentos y 8 mil asesinatos. Algunos ven una influencia mucho más perniciosa en los medios de comunicación globalizados que inducen a una psicología y cultura del miedo: a medida que las ciudades se fragmentan y el espacio público se privatiza, emerge “la ciudad del espectáculo”, donde las experiencias sociales se vuelven cada vez más mediadas por la televisión, dejando a ambos, víctima y victimario, en creciente dependencia de los reportajes sensacionalis-

tas y de los estereotipos mediáticos para su comprensión del 'otro'.

Otros observadores se concentran en factores situacionales para explicar las variaciones en la incidencia y aumento de la violencia urbana, incluyendo la disponibilidad de alcohol, drogas y armas de fuego, los diferentes niveles de protección y métodos policiales y la efectividad del sistema de justicia penal. Es en este marco teórico que las nuevas iniciativas para la prevención del delito —y el rol preponderante de la arquitectura, el planeamiento y diseño urbano dentro de ellas— están siendo ampliamente discutidas.

Modelos espaciales urbanos y violencia urbana

La mirada teórica más amplia sobre la fragmentación urbana plantea diversas cuestiones espaciales que son importantes para el diseño de políticas sociales y para las intervenciones arquitectónicas, de planeamiento y diseño orientadas a la prevención del delito. La importancia dada a los factores estructurales como explicación de los procesos de fragmentación pareciera requerir un llamado de advertencia respecto de la capacidad de los enfoques más voluntaristas con que se pretende abordar este tema. Por otro lado, igual precaución debe tenerse frente a las explicaciones cuasi-metafísicas que sugieren que la racionalidad de maximización de las utilidades, propia de la "mano oculta del mercado global", ordenará y distribuirá todo de acuerdo con los intereses de todos, y ello sin necesidad de acciones políticas explícitas. Las ciudades son el producto de la organización social del espacio, y en sus estructuras y dinámicas espaciales reflejan las estructuras socioeconómicas y los procesos que las crean. A medida que las sociedades cambian, cambia también la organización del espacio, y esto es esencialmente lo que afirman las interpretaciones de la fragmentación urbana vinculadas a la teoría de la ciudad en red. Los seres humanos han tenido y siempre tendrán la capacidad de cambiar sus sociedades y ciudades... para mejor o peor, pero cada vez con menos y menos parámetros ambientales.

Lo que sí pareciera aconsejable en la actualidad es reconsiderar con alguna profundidad el significado de las cambiantes formas y estructuras urbanas asociadas a la fragmentación urbana, para comprender las formas actuales de delincuencia y violencia y las políticas basadas en ellas. Siempre ha habido sólidos vínculos conceptuales entre la forma en que entendemos el delito y la violencia, y las estructuras socio-espaciales y procesos de la ciudad. Se podría pensar aquí en la influencia de Robert Park y la Escuela de Ecología Urbana de Chicago (Park et al. 1925). Se ha señalado, sin embargo, que pensar las ciudades en términos de zonas monocéntricas, monofuncionales, anillos y sectores, no permite ya comprender adecuadamente aquellas ciudades configuradas cada vez más según patrones de

policentralidad, corredores, nodos, enclaves, circuitos de infraestructura y fragmentos. ¿Cuáles son las implicancias de estos nuevos modelos espaciales para el delito y la violencia urbana y su prevención? Surgen al respecto varias cuestiones relevantes para la exploración de este tema:

- La naturaleza de la segregación espacial en la ciudad fragmentada.
- El significado que tienen las tendencias en la densidad demográfica para los delitos y la violencia urbana.
- La cuestión de la exclusión e inclusión social en la ciudad fragmentada, y el rol de las propuestas de prevención del delito basadas en derechos humanos.
- La importancia de la fragmentación urbana política y fiscal en la efectividad de las políticas de prevención del delito.

Fragmentación urbana y segregación urbana

En este artículo hemos postulado la caracterización de la fragmentación urbana como un fenómeno o proceso *espacial*. En este contexto, es importante aclarar su relación con los conceptos y realidades de la segregación socio-espacial. La segregación espacial remite a situaciones en las que miembros de un grupo social (razas, etnias, clases, etcétera) no están distribuidos de manera uniforme en el espacio en relación con el resto de la población. El indicador más usual es el índice de disimilitud, que es semejante al coeficiente de Gini de desigualdad y produce una escala teórica de valores entre 0 (sin segregación) y 100 (segregación completa).

‘Fragmentación urbana’ no es un término equivalente a ‘segregación social y espacial’. La segregación espacial antecede a la fragmentación urbana y existe sin ella. La fragmentación urbana probablemente representa un caso extremo de segregación espacial: es la forma en que hoy tiende a manifestarse cada vez más la segregación espacial. La exactitud del índice de disimilitud depende de la escala de las unidades territoriales identificadas. La fragmentación urbana es una segregación de “grano fino”. Lo que antes eran gradientes se han convertido en límites físicos. Pero la fragmentación urbana no puede ser reducida a la segregación territorial y residencial solamente, ya que afecta a la totalidad de usos del suelo y actividades urbanas y tiene un efecto drástico sobre la movilidad y las conductas espaciales.

La relación entre segregación socio-espacial y fragmentación urbana puede ser concebida en términos de una relación entre distancia social y espacial. Tentativamente se podría proponer que, en la ciudad preindustrial, la distancia social era grande pero la distancia espacial pequeña (por ej. en las sociedades esclavistas); en la ciudad industrial, la distancia social

se acortó (con la formación de la clase media) pero la distancia espacial aumentó (con el surgimiento de la segregación socio-espacial); y en la ciudad fragmentada posindustrial, la distancia social ha aumentado nuevamente (con la creciente desigualdad de ingresos) y la distancia espacial ha disminuido. Sin embargo, la relación entre accesibilidad y proximidad se ha deteriorado en el marco de las condiciones que representa la fragmentación urbana. La fragmentación urbana se asocia a obstáculos físicos y encerramiento: “se han trazado límites en torno a los espacios que importan”.

Una cuestión importante de examinar es si los procesos de segregación de la ciudad fragmentada han *intensificado* la segregación racial, étnica y socioeconómica, en comparación con los patrones que antecedieron a estos procesos de fragmentación. ¿Existe correlación entre los aumentos en los índices de desigualdad y coeficientes de Gini ampliamente reseñados, y la tasa de fragmentación urbana? Se ha argumentado que tras los sentimientos de inseguridad personal y miedo a la violencia que conducen a las clases medias y altas a la segregación voluntaria subyacen sentimientos de xenofobia, racismo y prejuicios religiosos y de clase. Las ciudades se convierten en una sumatoria de pequeños mundos segregados donde la gente puede aprender sobre las diferencias, pero no a partir de ellas.

La funcionalidad del proceso de fragmentación urbana puede ser puesta en cuestión, pero esta funcionalidad solo puede ser considerada en relación con su propio contexto socioeconómico y cultural. Procesos espaciales similares en diferentes contextos pueden producir diferentes resultados. Las consecuencias de la fragmentación celular pueden ser de un tipo en una ciudad donde las relaciones étnicas y de clase se expresan en espacios multiétnicos e intraclases (el modelo de pluralismo cultural), y diferentes en otra donde los espacios están organizados sobre la base de clases bien demarcadas y una norma somática (negro o blanco). También se podría considerar qué es lo que está siendo fragmentado: la ciudad preexistente. La corriente que estudia la fragmentación urbana, demostrando sus límites ideológicos occidentales, generalmente toma como “ciudad preexistente” la “ciudad modernista”. Pero, ¿qué sucede cuando la ciudad preexistente ya está basada en un patrón de vecindarios cercados (muchas veces unos dentro de otros) definidos por identidades religiosas, étnicas y de parentesco, como es el caso de algunas ciudades en Asia y África? En estas circunstancias, los mismos procesos de fragmentación celular, más que actuar como una ruptura disfuncional, podrían adquirir una mayor funcionalidad y ser una manifestación de continuidad. En China, por ejemplo, los vecindarios cercados y los enclaves amurallados han sido un patrón de asentamiento por milenios, sea en la forma del sistema *jiefang* de complejos de viviendas en torno a claustros amurallados y resguardados para familias extendidas y clanes, o en el sistema *dai wei* de complejos de unidades de trabajo cerradas para los empleados del Estado durante el periodo maoísta. A ellos se les han sumado actualmente los barrios cerrados y los

complejos de condominios para los beneficiarios del “socialismo de mercado”, en lo que pareciera ser una continuidad ininterrumpida (Low 2005).

Sin embargo, cabe la pregunta acerca de la sagacidad de algunos analistas de la ciudad en red al identificar los resultados de la fragmentación como una nueva forma de dualidad social y espacial. El contraste se plantea entre dos mundos, y podría ser descrito como un contraste entre “la felicidad a la sombra de un brazo fuerte” frente al “síndrome de las ventanas rotas”. Un mundo de domesticidad, tiempo libre, consumo y conectividad global, protegido por muros, blindajes, rejas y vigilancia, contrapuesto a un mundo de indigencia, peligro, pobreza e inestabilidad en la proliferación de villas miseria y tugurios.

La noción de dualidad espacial se basa en los conceptos de polarización social y espacial. El concepto de polarización espacial se relaciona de un modo bastante conflictivo con el de red, y también puede cuestionarse la precisión del proceso de polarización social como una descripción de las tendencias sociales actuales. Después de todo, esto fue lo que Karl Marx sostuvo en el siglo XIX y que todavía no ha ocurrido. Existe, efectivamente, una enorme y creciente brecha entre la cima y la base del sistema de distribución de ingresos, pero el patrón es más complejo de lo que sugiere la noción de polarización social. Es un patrón que incluye enormes concentraciones de riqueza en manos del 1 por ciento que está en el tope de la curva y, en un grado menor, del 10 por ciento superior; el continuo declive en la participación en el ingreso nacional de sectores de las clases media y trabajadora, y el creciente empobrecimiento de los cada vez más excluidos. Las nuevas condiciones emergentes para la clase media en un futuro cercano parecieran indicar que vastos sectores de la población no podrán afrontar las nuevas formas privatizadas de seguridad, educación y salud a las que anteriormente tenían acceso.

Pero, ¿conduce la fragmentación urbana a la creación de ciudades duales? En los años sesenta y setenta, el concepto de dualidad espacial se vio ampliamente desacreditado, por ser inadecuado desde un punto de vista teórico (por su determinismo espacial), metodológico (por el uso de tipos ideales), y empírico (por su no reconocimiento de las articulaciones). La cuestión es: ¿hasta qué punto el resurgimiento de conceptos de dualidad asociados a la fragmentación urbana (ciudad global/local) repite los errores del pasado (ciudad colonial/nativa, ciudad moderna/tradicional)?

Fragmentación urbana, densidades urbanas y violencia urbana

La relación entre densidades urbanas y patologías sociales, incluyendo el delito y la violencia, ha sido discutida en forma continua desde los años veinte. Se ha argumentado que las densidades altas tienen estrecha correlación con los índices de delito y violencia, aunque en la actualidad se ha

dado igual o mayor importancia a las condiciones socioeconómicas, culturales y de gobernabilidad. Para algunos, la variable más importante no es tanto el nivel de densidad, como el nivel de hacinamiento. El hecho de que las ciudades del este y sudeste asiático con los mayores niveles de densidad urbana en el mundo sean también las que tienen menores índices de delito y violencia, demuestra la importancia que tienen las normas culturales que determinan los niveles de privacidad y densidad socialmente aceptados. Existen argumentos convincentes en la actualidad para promover estudios sobre tendencias en densidades urbanas, no solo por su importancia en las políticas sociales urbanas, sino porque las densidades tienen una importancia crucial en el uso de la energía y la sustentabilidad de las ciudades.

En la actualidad es poco lo que se sabe acerca de la relación entre la fragmentación urbana y estas tendencias. Un estudio reciente de la ciudad de Córdoba en los años noventa (Marengo 2008) ha establecido la relación entre la expansión urbana y la proliferación de grandes barrios cerrados en el noroeste de la ciudad. Entre 1970 y 2001, el consumo de suelo en la ciudad se incrementó de 130 a 250 metros cuadrados per cápita, y las densidades en barrios cerrados llegaron a valores tan bajos como 3,6 habitantes por hectárea. Arizaga (2005) ha mostrado que en el Área Metropolitana de Buenos Aires en el año 2000, 434 urbanizaciones cerradas albergaban a 500 mil personas en 323 kilómetros cuadrados de suelo, una superficie 1,6 veces mayor que la de del Distrito Federal, donde viven más de 3 millones de personas. Un estudio de Shlomo Angel sobre tendencias de densidades urbanas en el mundo revela un proceso general de des-densificación desde los años noventa (Angel et al. 2005). Sin embargo, mucho depende —incluyendo las oportunidades delictuales— de las tipologías residenciales adoptadas y de la cantidad de espacio público abierto que ha sido cerrado. Lo que necesitamos saber es si los procesos específicos de expansión urbana fragmentada involucran densidades menores o mayores que los de expansión urbana abierta. Un segundo punto que podría ser importante para explicar los índices de delito y violencia en las villas miseria y favelas es si la tendencia general a la des-densificación (basada en promedios) supone un escenario en el que las clases de ingresos medios y altos viven en densidades cada vez más bajas, y las clases de ingresos bajos en densidades cada vez más altas.

Fragmentación urbana y exclusión e inclusión social

De manera creciente, los conceptos de exclusión e inclusión social son utilizados para analizar la relación entre fragmentación urbana y delito y violencia urbana, y para formular políticas de prevención de la delincuencia. La exclusión social puede ser definida como “la falta o negación de recursos, derechos, bienes y servicios y la inhabilidad para participar

de las relaciones y actividades normales disponibles para la mayoría de la sociedad, ya sea en ámbitos económicos, sociales, culturales o políticos” (Levitas et al. 2006). La conclusión a la que se ha llegado es que la ciudad fragmentada se basa en prácticas de exclusión con efectos nocivos para la calidad de vida de los individuos y para la equidad y cohesión social.

La fragmentación urbana fomenta la discriminación social y la exclusión espacial en búsqueda de un mundo de espacios públicos y privatizados asépticos, donde la identidad se sustenta en la exclusión de la diversidad y de las diferencias sociales y étnicas. En los barrios cerrados esto se logra a través de mecanismos de precios, vigilancia, diseño, reglas, regulaciones y recaudación de impuestos. Blakely y Synder (1997) sostienen que la mayor diferencia entre suburbios abiertos y cerrados radica en que en los últimos “no solo se puede excluir a nuevos residentes considerados indeseables, sino también a los transeúntes y vecinos de las áreas próximas”. En los nodos cerrados, los centros comerciales y los espacios de negocios y comunitarios, la seguridad es utilizada como un medio para excluir a aquellos etiquetados como indeseables, antisociales y desadaptados (vendedores ambulantes, los sin casa, mendigos, niños de la calle y minorías raciales y étnicas). En palabras de Elizabeth Wilson (1995), “la invisibilidad es una característica crucial de la inequidad moderna”.

Las consecuencias de estas prácticas excluyentes, aunque tengan una lógica individual racional, son profundamente negativas para la ciudad en su totalidad. Los accesos reducidos para el uso del espacio público privatizado y encerrado han causado creciente preocupación. Hacen falta más estudios que cuantifiquen la extensión de esta captura. Aún más, la fragmentación urbana implica el abandono de la idea de la ciudad como lugar de encuentro, intercambio democrático y provisión de servicios universales, y su reemplazo por un mundo de redes y espacios mercantilizados, producidos a través de la competencia social más que en beneficio de la cooperación y solidaridad social. El cerramiento, privatización e internalización de la ciudad fragmentada socava los principios de la circulación abierta y libre. En estos términos, se podría utilizar la teoría de inclusión/exclusión social para brindar una definición de fragmentación urbana del siguiente modo: *una ciudad espacialmente fragmentada es aquella en que la capacidad de usar y atravesar el espacio está sometida al principio de la exclusividad y a una disminución en la cantidad de espacios de encuentro universal; una ciudad espacialmente integrada es aquella en que la capacidad de usar y atravesar el espacio está facilitada por el principio de la inclusión y se concibe los lugares como sitios de encuentro universal.*

La fragmentación urbana bloquea las oportunidades de encuentro social con otros grupos en espacios públicos y sociales. Según el Banco Mundial, la confianza social decae con la falta de interacción social, y en un momento determinado esto puede conducir al delito y la violencia. Otros apuntan a los efectos de la exclusión social y espacial sobre el capital social

y la formación de redes, particularmente en aquellas áreas estigmatizadas como zonas de alto riesgo delictual (Moser y Lister 1999; Portes 1998; Putnam 2000).

Un considerable volumen de opinión (incluyendo las distintas agencias de Naciones Unidas que trabajan sobre procesos de asentamiento) plantea la necesidad de políticas de prevención del delito basadas en el concepto de inclusión social y que involucren “la eliminación de formas indeseables de polarización social, discriminación y exclusión” (Balbo et al. 2003). Alcanzar esta meta implica el reconocimiento de la indivisibilidad de los derechos humanos, incluyendo los derechos a la no discriminación y a un nivel de vida adecuado. Esta posición, aunque loable e indiscutible, tiene sus dificultades. La afirmación según la cual “las ciudades no funcionan si no son inclusivas” (UNCHS 2007: 13) tiene que ser confrontada con la cuestión de la funcionalidad o no funcionalidad a largo plazo de la ciudad en red fragmentada. Tampoco existen garantías que aseguren que la participación comunitaria en temas de seguridad no resultará en una duplicación de las actitudes excluyentes y oportunistas de las elites y las clases medias respecto de sus propios espacios defendibles y de aquellos a quienes consideran gente peligrosa (por ej. trabajadores inmigrantes). También está el grave problema de cómo se puede esperar que estas políticas de inclusión sean llevadas a cabo por quienes están tan dispuestos a mantener las condiciones estructurales neoliberales que consolidan la ciudad fragmentada y excluyente. Como Pieterse (2004: 7) ha señalado muy atinadamente, “sería una grave error pensar que la integración urbana se podría abordar sin alterar fundamentalmente el equilibrio de poder entre intereses opuestos en la ciudad”.

Algunos creen que esto puede lograrse por medio de la entrega de poder a aquellos que reclaman derechos y habilitación a través de la participación democrática. Puesto que el acceso mercantilizado, privatizado y desigual a la seguridad es una amenaza para el ideal de igualdad de trato, se podría argumentar firmemente por los derechos “espaciales” de acceso y uso de la ciudad. El acceso desigual a la seguridad es una forma de injusticia espacial, pues involucra el desplazamiento de la inseguridad a áreas vecinas: la creación de “áreas de tolerancia cero” en la ciudad fragmentada está inextricablemente ligada a la aparición de áreas “a las que no se va”.

Fragmentación política y fiscal y violencia urbana

Un elemento significativo que ha acompañado y facilitado la fragmentación urbana ha sido la fragmentación política y fiscal de las ciudades, que ha vuelto más difícil la formulación e implementación de políticas efectivas de prevención del delito.

Este proceso no está asociado exclusivamente con la fragmentación *per*

se. Pero la fragmentación espacial ha creado nuevas formas de fragmentación política y fiscal que han complementado —y complicado— los ya graves problemas asociados a la fragmentación municipal, vinculada en el periodo de posguerra a la suburbanización y expansión urbana. En Estados Unidos, por ejemplo, entre 1942 y 1992 el número de municipalidades autónomas y distritos especiales se duplicó de 24.500 a 50.834. En 1950 había 168 áreas metropolitanas (definidas en términos de distritos censales) gobernadas por 193 organizaciones municipales. En 1990, estas mismas 168 áreas metropolitanas estaban gobernadas por 9.600 organizaciones municipales y el número total de áreas metropolitanas se incrementó a 320 (Powell y Graham 2002: 80). A medida que el proceso de expansión suburbana se desencadenaba, los estados autorizaron la creación de gobiernos individuales locales y autónomos, con poderes para establecer sus propios límites y para formular e implementar usos del suelo, impuestos y políticas de educación y provisión de servicios. Un proceso similar de fragmentación municipal ha caracterizado el crecimiento urbano de posguerra en distintas ciudades del mundo y se ha vuelto un gran problema para la efectividad del planeamiento urbano. También ha generado otros problemas característicos, ya que las autoridades locales han intentado expandir su base impositiva, externalizar los costos sociales y excluir a las minorías raciales y étnicas. En Estados Unidos, el “poder local de excluir” a través de la manipulación de la zonificación local y los códigos de usos del suelo (lotes mínimos y prohibición de viviendas colectivas) ha sido descrito como “el obstáculo más significativo que enfrentan los americanos-africanos para alcanzar derechos civiles plenos” (Powell y Graham 2002: 80). En 1990, dos tercios de la población blanca vivía en suburbios y dos tercios de americanos-africanos en localidades centrales transformadas en áreas de concentración de pobreza. De este modo, la suburbanización estuvo estrechamente vinculada con la creación del gueto y el tugurio, y con mayores niveles de fragmentación política y de segregación económica y étnica.

A este patrón de fragmentación municipal se ha agregado ahora toda una nueva capa de fragmentación política y fiscal, asociada a las políticas de gobernabilidad neoliberales respecto de los nuevos procesos de desarrollo urbano fragmentado. Dichas políticas incluyen el reconocimiento oficial o *de facto* de la transferencia de poderes a las asociaciones de residentes de barrios cerrados en materias como seguridad e impuestos para mejoras locales. También ha habido una rápida proliferación de distritos de mejoramiento de negocios, vecindarios seguros, distritos de mejoramiento urbano, conjuntos residenciales con áreas e instalaciones recreacionales comunes, distritos de mejoramiento de transporte, etcétera, donde los propietarios locales y los empresarios, algunas veces operando en forma de sociedades público-privadas, tienen permitido hacerse cargo de la seguridad local y la provisión de servicios por medio de recaudaciones locales. Originalmente estas situaciones eran propias de localidades centrales,

pero en forma creciente también se dan en áreas suburbanas. Han surgido asimismo nuevas formas institucionales, como corporaciones y agencias de desarrollo urbano, que han revocado los poderes de las autoridades locales para construir en sus áreas enormes proyectos urbanos estratégicos, y a menudo beneficiarse de ellos.

Las consecuencias de largo plazo de estos procesos de fragmentación fiscal y política todavía están por verse, pero ya han surgido numerosos cuestionamientos y preocupaciones al respecto. Se refieren, por ejemplo, a la creación de paisajes urbanos que modifican los espacios públicos, mobiliario urbano y equipamientos de un modo que simboliza la secesión de poderes; al desarrollo de redes de infraestructura escindida que facilita el interés de las empresas privadas por fraccionar la infraestructura y maximizar las ganancias; y a la asepsia de centros urbanos (*shopping centres*, por ejemplo) lograda a través de los intentos de grupos privados o semipúblicos de desplazar a los “indeseables” de los espacios públicos. La delegación de poderes a grupos comunitarios y privados puede volverse muy rápidamente inmanejable, a medida que las áreas colindantes, que a menudo sufren por el desplazamiento de los efectos de las acciones de sus vecinos, reclaman derechos similares (el “efecto bola de nieve”). Sumado a esto, las comunidades que han adquirido poderes relacionados con la seguridad frecuentemente los delegan a grandes empresas de seguridad privada que controlan extensas partes de la ciudad y que están cada vez más distanciadas del escrutinio público.

La concesión de poderes a comunidades locales para la recaudación de impuestos destinados a mejoramientos locales y el incremento en la dependencia de los impuestos para proyectos locales (por ej. impuestos a la plusvalía en proyectos urbanos estratégicos) han aumentado la inquietud acerca del colapso del principio de “una misma base de impuestos para una misma ciudad”, a medida que las comunidades optan por salir del sistema impositivo local.

Finalmente, la capacidad de crear planes municipales multisectoriales que aborden temas como la seguridad se vuelve cada vez más difícil, a medida que aumenta el número de jurisdicciones con intereses propios; del mismo modo, aumenta la necesidad de crear gobiernos metropolitanos para la planificación efectiva y el cumplimiento de la ley.

Con esta contribución intento explorar algunos aspectos de la fragmentación urbana a partir de la noción de ciudad en red y los fenómenos de delincuencia y violencia. Es evidente la necesidad de mayores investigaciones en varias áreas de este campo temático. Un eje de investigación que surge con gran fuerza es la incidencia que tienen la fragmentación urbana y el patrón resultante de violencias y delincuencia, en la posición de las mujeres en la ciudad y en conceptos tales como ‘una ciudad para todos y todas’.

Referencias

- Angel, Shlomo; Stephen C. Sheppard, Daniel L. Civco. 2005. *The Dynamics of Global Urban Expansion*. Washington, D.C: Transport and Urban Development Department, The World Bank.
- Arizaga, Cecilia. 2005. *El mito de comunidad en la ciudad mundializada: Estilos de vida y nuevas clases medias en urbanizaciones cerradas*. Buenos Aires: Ediciones El Cielo por Asalto.
- Balbo, Marcello; Ricardo Jordán, Daniela Simioni, eds. 2003. *La ciudad inclusiva*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bauman, Zygmunt. 2001. Identity in the Globalising World. En Ben-Rafael y Sternberg 2001, 471–483.
- Beck, Ulrich. 1999. *World Risk Society*. Cambridge: Polity.
- Ben-Rafael, Elezzer. 2001. The Transformation of Diasporas: The Linguistic Dimension. En Ben-Rafael and Sternberg 2001, 337–351.
- Ben-Rafael, E.; Yitzhak Sternberg, eds. 2001. *Identity, Culture and Globalization*. London: Brill.
- Blakely, Edward J.; Mary Gail Synder. 1997. *Fortress America*. Washington D.C.: Brookings Institute.
- Brantingham, Paul J.; Patricia L. Brantingham. 1991. *Environmental Criminology*. Prospect Heights, IL: Waveland Press
- Burgess, Rod. 1998. Urban Violence: The Next Agenda? *Centre for Development and Emergency Practice (CENDEP) Newsletter* (Autumn): 7–8. Oxford: Oxford Brookes University.
- Burgess, Rod. 2005. Good Neighbour, Bad Neighbour, No Neighbour: The Debate on Urban Fragmentation. Ponencia en el 8º Seminario Internacional “Globalisation and Large Urban Projects in 25 Cities”, de la Red Alfa-Ibis, 23–24 de noviembre de 2004, realizado en Shanghai Jiao Tong University, China. Publicado por la Universidad Shanghai Jiao Tong University y la Universidad Técnica de Delft.
- Burgess, Rod. 2006. Technological Determinism and Urban Fragmentation: A Critical Analysis. Ponencia en el 9º Seminario Internacional “Explorando nuevos conceptos sobre la periferia urbana”, de la Red Alfa-Ibis, 11–13 de 2005, realizado en la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile. Publicado por la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad Técnica de Delft. En www.nu.ac.za/ccs/files/Burgess%20against%20technological%20determinism.pdf.
- Caldeira, Teresa P. R. 2001. *City of Walls*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Calhoun, Craig. 2001. Nationalism, Modernism and their Multiplicities. En Ben-Rafael y Sternberg 2001, 445–470.
- Carvalho, Mayra; R. Varkki George, Kathryn H. Anthony. 1997. Residential Satisfaction in Condomínios Exclusivos (Gate-Guarded Neighbourhoods) in Brazil. *Environment and Behaviour* 29(6): 734–68.
- Castells, Manuel. 1989. *The Informational City*. Oxford: Blackwell.
- Castells, Manuel. 1997–1998. *The Information Age*. 3 vols. Oxford: Blackwell.
- Clarke, Ronald V., ed. 1997. *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*. 2ª ed. Albany, NY: Harrow and Heston.
- Clarke, Ronald V.; Patricia Mayhew, eds. 1980. *Designing Out Crime*. London: Her Majesty’s Stationery Office.

- Coleman, Alice M. 1990. *Utopia on Trial*. London: Shipman.
- Colquhoun, Ian. 2004. *Design Out Crime: Creating Safe and Sustainable Communities*. Oxford: Architectural Press.
- Graham, Stephen; Simon Marvin. 2001. *Splintering Urbanism*. London: Routledge.
- Gumpert, Gary; Susan Drucker. 1998. The Mediated Home in the Global Village. *Communications Research* 25(4): 422–438.
- Jacobs, Jane. 1961. *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Vintage.
- Kozak, Daniel. 2005. Entre la celebración del fragmento y la condena a la fragmentación. Ponencia en el 9º Seminario Internacional “Explorando nuevos conceptos sobre la periferia urbana”, de la Red Alfa-Ibis, 11–13 de 2005, realizado en la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile. Publicado por la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad Técnica de Delft, pp. 249-256.
- Lefebvre, Henri. 1979. Space, Social Production and Use Value. En *Critical Sociology: European Perspectives*, ed. J. W. Freiberg. New York: Irvington Publishers.
- Levitas, Ruth; Christina Pantazis, Eldin Fahmy, David Gordon, Eva Lloyd, Demi Patsios. 2006. *The Multidimensional Analysis of Social Exclusion. A Research Report for the Social Exclusion Task Force*. En www.cabinetoffice.gov.uk/social_exclusion_task_force/publications/multidimensional.aspx.
- Lewis, Peirce F. 1983. The Galactic Metropolis. En *Beyond the Urban Fringe*, eds. R. Platt, G. Macuriko, 23–49. Minneapolis MN: University of Michigan Press.
- Low, Setha. 2005. Towards a Theory of Urban Fragmentation: A Cross Cultural Analysis of Fear, Privatisation and the State. Ponencia presentada en Seminario “Systemic Impacts and Sustainability of Gated Enclaves in the City”. Realizado en Pretoria, Sudáfrica, 28 de febrero a 3 de marzo, 2005.
- Marengo, M. Cecilia. 2008. Urban Sprawl and Spatial Planning: Facing the Challenges of Growing Social Inequity: A Case Study of Cordoba, Argentina. PhD thesis, Technical University of Delft, Netherlands.
- McKenzie, Evan. 1984. *Privatopia: Homeowners Associations and the Rise of Residential Private Government*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Miao, Pu. 2003. Deserted Streets in a Jammed Town: the Gated Community in Chinese Cities and its Solution. *Journal of Urban Design* 8(1): 45–66.
- Moobela, Cletus. 2003. Gated Communities: Violating the Evolutionary Pattern of Social Networks in Urban Regeneration? Ponencia presentada en Seminario “Gated Communities: Building Social Divisions or Safer Communities”. Realizado en la Universidad de Glasgow, 18–19 de septiembre, 2003.
- Moser, Caroline; Sarah Lister, eds. 1999. *Violence and Social Capital*. Proceedings of the LCSES Seminar Series, 1997-98. Sustainable Development Working Paper no. 8. Washington D.C.: World Bank, Latin America and Caribbean Region.
- Newman, Oscar. 1972. *Defensible Space*. London: Architectural Press.
- Parenti, Christian. 1999. *Lockdown America: Police and Prisons in an Age of Crisis*. London: Verso.
- Park, Robert E.; Ernest W. Burgess, Roderick D. McKenzie, eds. 1920. *The City*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pieterse, Edgar. 2004. Recasting Urban Integration and Fragmentation in Post-Apartheid South Africa. *Interfund Development Update* 5(1): 81–104.

- Portes, Alejandro. 1998. Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. *Annual Review of Sociology* 24:1–24.
- Powell, John; Kathleen Graham. 2002. Urban Fragmentation as a Barrier to Equal Opportunity. En *Rights At Risk: Equality in an Age of Terrorism*, cap. 7. Washington D.C.: US Citizen's Commission on Civil Rights.
- Putnam, Robert. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. London: Simon and Schuster.
- Robinson, William I.; Jerry. Harris. 2000. Towards a Global Ruling Class? Globalisation and the Transnational Capitalist Class. *Science and Society* 64(1): 11–54.
- Salmi, Jamil. 1998. *Violence and Democratic Society: New Approaches to Human Rights*. London: Zed Books.
- Schneider, Richard H.; Ted Kitchen. 2007. *Crime Prevention and the Built Environment*. London: Routledge.
- Sen, Amartya. 2000. *Development as Freedom*. New York: Random House.
- Tocqueville, Alexis de. 1945. *Democracy in America*. Vol. 1. New York: Vintage Books.
- UNCHS – United Nations Centre for Human Settlements. 2007. *Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007*. London: UN-HABITAT, Earthscan.
- Veltz, Pierre. 2000. European Cities in the World Economy. En *Cities in Contemporary Europe*, eds. A. Bagnasco and P. Le Galès, 33–47. Cambridge: Cambridge University Press.
- Webster, Chris. 2001. Gated Cities of Tomorrow. *Town Planning Review* 72(2): 149–70.
- Wilson, Elizabeth. 1995. The Rhetoric of Urban Space. *New Left Review* 209:146–60.
- Woodroffe, Jonathan; Dominic Papa, Ian MacBurnie, eds. 1994. *The Periphery*. London: Wiley Architectural Design.

Sin violencia hacia las mujeres, ¿serían seguras las ciudades para todos y todas?

Lia Zanotta Machado

LA INSEGURIDAD Y LA VIOLENCIA que se manifiestan en las sociedades modernas contemporáneas, aunque desigualmente distribuidas en las distintas regiones, han llegado a ser una constante en casi todas las ciudades del mundo. Y aunque muchas veces no existe una correspondencia estricta entre las percepciones de inseguridad y los niveles de violencia real, en ocasiones sí coinciden el temor y una efectiva posibilidad de ser víctima de agresiones. En sus diversas formas, la violencia ocurre cotidianamente y nos cuestiona sobre el futuro de las sociedades modernas y sobre las expectativas de los derechos que tienen ciudadanos y ciudadanas a ciudades seguras.

Modalidades tradicionales de violencia y su persistencia en la actualidad

Hoy en día no solo persisten las tradicionales manifestaciones de violencia, sino que surgen nuevas formas de ultraviolencia que se expanden en la escena urbana. Tenemos así la violencia de la criminalidad organizada a escala local, nacional e internacional en torno al tráfico de drogas; una insistente presencia del uso de la violencia ilegítima en los órganos de seguridad estatales —precisamente aquellos responsables por el uso de la fuerza física legítima—, asociada a diferentes grados de articulación entre dichos órganos y la criminalidad organizada; la violencia derivada de la expansión de redes de seguridad; y la violencia individual o grupal, que se caracteriza por buscar víctimas indiscriminadamente o que se perpetra

Lia Zanotta Machado es profesora titular del Instituto de Ciencias Humanas, Departamento de Antropología, Universidad de Brasilia. Investigadora del Núcleo de Estudios e Investigaciones sobre la Mujer y miembro de la Red Nacional Feminista de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos, actúa principalmente en las áreas de género, violencia y estudios feministas.

contra personas consideradas estratégicas a la hora de producir visibilidad, espectacularidad y sumisión por miedo reverencial. En estos casos se encuentran las matanzas en metros, escuelas, salas de cine y centros comerciales. Acciones de este tipo parecen ser el resultado de las nuevas formas impersonales de sociabilidad que han trivializado la violencia, justamente al haber desvirtuado la percepción del otro.

En toda América Latina y el Caribe, la violencia se despliega no solo en sus *nuevas* formas, sino que persiste de manera intensa en sus formas *tradicionales*, aún altamente toleradas. Es así como aquellas que hoy llamamos “violencias contra las mujeres”, especialmente las que se ejercen en el ámbito privado, en el pasado fueron formas legítimas y legales de “corrección” de esposas o amantes por parte de jefes masculinos de familia. Y fueron formas válidas no solo para el sentido común, sino legalmente inscritas en las Ordenaciones coloniales Filipinas y Manuelinas. De igual manera, el desafío entre hombres en torno al código de honor, altamente valorizado en los siglos pasados, les permitía matar a las mujeres acusadas de infidelidad o retarse por cualquier difamación o injuria. Así, si de una parte está el desafío masculino entre hombres en torno al honor y a la disputa del patrimonio familiar, de otra está la subordinación de las mujeres por parte de los cónyuges o compañeros. E incluso hoy en día, los “crímenes pasionales” son altamente tolerados y practicados por hombres, y las violencias tradicionales que hemos mencionado permanecen impregnadas de un alto grado de tolerancia social y estatal. A pesar de que los datos que serán citados a continuación corresponden a casos brasileños, pueden indicar —en menor o mayor medida— situaciones comunes a toda América Latina.

La persistencia de las violencias interpersonales tradicionales es responsable por el alto grado de actos agresivos (lesiones corporales, amenazas e insultos) practicados ordinariamente contra las mujeres en el espacio privado, doméstico y familiar, aunque llegan a ser considerados como crímenes irrelevantes por el gran aparato policial y de justicia, y como tal son asumidos por el sentido común de gran parte de la sociedad. Entre tanto, cada quince minutos una mujer es víctima de violencia, según datos arrojados por una investigación de la Fundación Perseu Abramo, realizada en 2001 en 187 municipios brasileños.

Es sabido que la mayor vulnerabilidad e inseguridad cotidiana de las mujeres se da en el espacio privado. Cuando ocurren los feminicidios, ellos son realizados en el ámbito privado, por cónyuges, amantes, novios o ex cónyuges, ex amantes y ex novios. Al respecto, la investigación del Movimiento Nacional de los Derechos Humanos (MNDH) realizada entre 1995 y 1996 con base en artículos de periódicos de las capitales brasileñas, constató que esposos, compañeros, amantes, novios, ex esposos, ex compañeros, ex amantes y ex novios representan 66,29 por ciento del total de los acusados en los casos de víctimas femeninas; los acusados eran parientes por

afinidad o consanguíneos en 16,19 por ciento de los casos, y 14,80 por ciento eran “conocidos” de las víctimas: patrones, empleados, colegas, rivales, vecinos, amigos y enemigos. Entre los acusados, solamente 2,71 por ciento correspondía a “desconocidos de las víctimas”. Durante esos dos años, las víctimas femeninas representaban 10 por ciento del total de los homicidios (Oliveira et al. 1998; Machado 1998).

La “violencia interpersonal” con base en formas tradicionales de resolución de conflictos, presente en los homicidios perpetrados por conocidos, alcanza también fuertemente a los hombres. Siempre según la investigación del MNDH, del 90 por ciento de homicidios masculinos, 46,19 por ciento (de los cuales se tiene información sobre los agresores) fueron perpetrados por conocidos de las víctimas, esto entre 1995 y 1996.

Los hombres constituyen el porcentaje más alto de víctimas de homicidios (90 por ciento), así como de agresores (97 por ciento del total). Son especialmente los hombres jóvenes los que más matan y más mueren. En general, los homicidios masculinos se dan en el espacio público. Mientras 12,34 por ciento del total de asesinatos (incluidos los homicidios masculinos y femeninos), según la investigación del MNDH, ocurrieron en *residencias*, el 78,01 por ciento restante ocurrió en *espacios públicos* (incluyendo vías públicas, edificios públicos, lugares de trabajo y lugares deshabitados y de difícil acceso. Este último tipo de lugar con 5,86 por ciento de referencias). En 9,56 por ciento de los casos no se contaba con información.

Si la observación simultánea sobre acusados y víctimas se hace posible gracias a la investigación en artículos de los periódicos de las capitales, los datos del Ministerio de Salud permiten reseñar el incremento de la victimización en todo Brasil. Teniendo en cuenta los datos brasileños de homicidios totales del Sistema de Información sobre Mortalidad (SIM), proporcionado por el DATASUS (Banco de datos del Sistema Único de Salud) del Ministerio de Salud, en 2003 murieron 28,9 personas por cada 100 mil habitantes. En los países de Europa occidental son tres muertes intencionales por 100 mil habitantes y en Estados Unidos, entre 5 y 6 muertes intencionales por 100 mil habitantes. Del total de muertes ocasionadas por causas externas (tasa en la cual están incluidos todos los tipos de accidentes y los suicidios), podemos concluir que la inseguridad y la violencia aumentaron en las ciudades brasileñas: las muertes por causa externa pasaron de 59,0 por 100 mil habitantes en 1980, a 71,6 en 2003.

Focalizando directamente en las capitales brasileñas en ese mismo periodo, los datos de mortalidad para 2003 registran la continuidad de la victimización por muerte de los hombres y de las mujeres (Souza y Carvalho 2006). La mortalidad de las mujeres en las capitales brasileñas de la región Norte varía entre 3,1 (Belén) y 7,3 (Porto Velho) por 100 mil habitantes; y la de los hombres, entre 39,5 (Palmas) y 93,6 (Porto Velho). En la región Nordeste, la de las mujeres está entre 1,8 (João Pessoa) y 7,0 (Recife); la de los hombres, entre 37,2 (Natal) y 134,6 (Recife). En la región Sudeste, la de

las mujeres, entre 5,3 (Victoria) y 6,9 (Belo Horizonte); y la de los hombres, entre 91,7 (São Paulo) y 111,3 (Vitoria). En la región Sur, la de las mujeres, entre 2,1 (Florianópolis) y 4,4 (Curitiba); y la de los hombres, entre 52,1 (Florianópolis) y 58,0 (Porto Alegre). En la región Centro-oeste, la de las mujeres, entre 3,9 (Campo Grande) y 8,4 (Cuiabá); la de los hombres, entre 53,4 (Goiania) y 86,0 (Cuiabá). Si bien algunas veces coinciden las ciudades que alcanzan las tasas más altas de homicidios masculinos y femeninos, la incidencia de las tasas de violencia varía profundamente entre regiones y aun dentro de ellas, lo que permite consolidar la idea de que las causas de la violencia son múltiples y multifactoriales.

Los datos citados permiten concluir la fuerte presencia transversal de lo que llamo “violencia interpersonal tradicional”, sustentada en la construcción de *valores culturales subjetivos de relaciones de género de larga duración*, que construyeron y reconstruyen las identidades masculina y femenina en torno a una cultura que legitima o tolera la resolución de conflictos interpersonales a través del uso de la violencia. En ella, los hombres son llamados a retarse y a controlar a “sus” mujeres. La comparación estadística de la mortalidad intencional entre países europeos y americanos, por su parte, indica que en estas sociedades hay una presencia menor del *uso tradicional de la violencia* para resolver conflictos personales (probablemente por una historia de ciudadanía más consolidada en relación con un Estado de Bienestar). De igual manera, en los países europeos es menor el impacto relativo de la criminalidad organizada y del tráfico de drogas y personas, como menor es también el uso de la violencia institucional en las ciudades.

El valor del desafío entre hombres y el valor de la corrección física masculina de los hombres sobre las mujeres, se ‘travistieron’ en la modernidad de las sociedades latinoamericanas en los valores de la valentía, el coraje y el poder masculinos. Se diseminaron y fructificaron en el espacio público y privado, alimentaron y fueron alimentados por las nuevas formas de violencia presentes en la criminalidad organizada y en las respuestas, muchas veces salvajes, de los aparatos policiales. En la actualidad, retos interpersonales de honor tienen cabida en corporaciones, empresas y formas de criminalidad organizada, como el tráfico de drogas y de personas. En torno a la organización del tráfico de drogas, las mujeres no solo tienen la función, en general, de coadyuvantes de sus compañeros, sino que también son víctimas preferenciales de lesiones corporales y sexuales de los enemigos de aquellos, siendo vistas como un trofeo de guerra. En relación con la organización del tráfico de personas, las mujeres pueden ser tanto coadyuvantes del ejercicio del tráfico como víctimas y ‘mercancías’ victimizadas. Como madres, pasan a ser objeto de las amenazas de hijos traficantes, y responsables por los hijos e hijas de sus hijos.

Inseguridad y violencia

La inseguridad o “cultura del miedo” es tratada en los países económicamente desfavorecidos, o en los llamados países del sur, como una reacción directa a actos de agresión efectivamente practicados. Sin embargo, también es socialmente construida a partir de un imaginario simbólico que no siempre está presente en las denuncias y en los hechos de violencias (Izumino y Neme 2002).

Con la elaboración de mapas de la violencia urbana que buscan caracterizar los barrios y localidades más violentas, se procura también caracterizarlos como lugares donde rigen la inseguridad y el miedo. Estos mapas señalan, estadísticamente, la distribución desigual de las denuncias de los llamados delitos graves, tanto contra las personas (homicidios, latrocinios, violaciones y atentados contra el pudor) como contra el patrimonio. No obstante, esa distribución desigual entre ciudades y barrios no aparece igualmente vinculada a la densidad urbana, a la pobreza, a los índices de desarrollo humano, a la desigualdad social o a la desorganización social. Sus razones sociológicas nunca han sido establecidas de forma consistente y las investigaciones comparativas entre regiones metropolitanas generan resultados distintos, demostrando la multifactorialidad presente en la perpetración de los diferentes tipos de violencias. (Véase, entre otros, Soares 2004.)

El indicio más productivo que podrían proporcionar los mapas de violencia, y no el más buscado, me parece ser el que apunta a la correlación entre la mayor presencia de infraestructura de servicios públicos —educación, salud, deporte y recreación— y mejores condiciones de trabajo, y menores índices de violencia. Digo que es más productivo porque permite esbozar una serie de posibilidades de políticas públicas conducentes a disminuir la inseguridad y prevenir la violencia.

Los mapas de distribución espacial de los distintos tipos de delincuencia urbana, desagregados los delitos de homicidios de los de robo, indican que, dándose los robos en todas las regiones, afectan en particular a las regiones y localidades con mejores condiciones económicas; y los homicidios, en contrapartida, se concentran en las áreas con peores condiciones socioeconómicas, tanto en São Paulo como en Río de Janeiro, en Brasilia o en otras capitales. En general, este mapeo de carácter menos preciso es más genérico e indica la efectiva y desigual vulnerabilidad estadística que se presenta al compararse la ejecución de asesinatos en los barrios o localidades de residencia de “ricos” y “pobres”.

La generalizada “cultura del miedo”, enraizada en el sentido común, no siempre se asocia con los lugares donde efectivamente ocurren los delitos. Dicha cultura señala como lugares peligrosos, de una forma genérica, todos los barrios pobres; enfatiza en aquellos espacialmente desorganizados y de reciente formación; y toma como símbolo los lugares de difícil

acceso, distantes de los densamente habitados, y los que no cuentan con buena iluminación. No obstante, al observar los homicidios masculinos, es posible ver que no se muere solo en los lugares aislados, sino también en los lugares públicos. Enfocando los homicidios femeninos, surge que las mujeres son asesinadas en sus residencias por familiares. La consistencia relativa entre el “sentimiento de inseguridad” y la efectiva realización de violencias, delitos e infracciones, tiene que ser entendida como señal de alerta y debe ser cuidadosamente considerada, puesto que ciertos lugares violentos y peligrosos no llegan a ser detectados como tales, y otros lo son sin que se identifique en ellos una equivalente incidencia de la violencia.

Si las violaciones contra desconocidas parecen ocurrir con mayor frecuencia en los lugares de difícil acceso y deshabitados, sin iluminación, en los horarios nocturnos y, por lo tanto, en lugares públicos, es necesario recordar —como señalamos antes— que la mayor parte de los feminicidios, de las violaciones por parte de conocidos, de las lesiones corporales y de toda suerte de insultos y ultrajes, se da en el espacio privado. Los espacios familiares y residenciales han adquirido importantes proporciones en esta materia. Aun así, no es posible concluir que los espacios públicos no sean inseguros para las mujeres porque, en general, allí no sean asesinadas. De hecho, son tan inseguros que buena parte de las mujeres es impedida de circular a determinadas horas y de ingresar a determinados espacios en cualquier momento. Son las mujeres las que tienen sus espacios de circulación más restringidos. Es decir, en nombre de una lectura hegemónica de la inseguridad, basada en la construcción desigual de los géneros femenino y masculino, se diría que corresponde a las mujeres “no circular”, a veces “nunca”, durante la noche. Esta restricción es aplicada a buena parte de las calles y lugares públicos considerados peligrosos, así como a los lugares deshabitados y sin iluminación.

El mapeo que hacen las mujeres de sus barrios y de la ciudad, a través del cual construyen los caminos de circulación para sí mismas y para sus hijos y familiares, es más atento a las señales distintivas de distribución espacial que el que hacen los hombres. Esto es consecuencia de que son ellas quienes todavía asumen la casi totalidad de las responsabilidades por los quehaceres domésticos, y que para cumplir esa función dependen de la disponibilidad de servicios en las proximidades de sus lugares de residencia, y de su mejor acceso a ellos. Pensando esto desde el punto de vista de la seguridad, aparece que los hábitos así construidos las capacitan en mayor medida que a los hombres para construir mapas de servicios que podrían hacer de sus localidades barrios más seguros. Ello remite a que frente a la seguridad, las miradas masculinas y femeninas presentan sensibilidades diferentes: de una parte, estaría la cultura de las mujeres como “cuidadoras”, protectoras de sí mismas y de sus hijos e hijas frente a las necesidades y los peligros; y de otra, la de los hombres como “valientes”, cuyo efecto es una menor sensibilidad a calles y callejones considerados

peligrosos o a la falta de servicios de infraestructura urbana y servicios del Estado contiguos a sus lugares de residencia.

El sentido común de la “cultura del miedo” yerra cuando afirma que la pobreza produce violencia. Pero, en realidad, no se equivoca al apuntar que son, en general, tanto los barrios pobres como los más empobrecidos los que no cuentan con una infraestructura urbana de escuelas, salud, puestos de policía, centros de referencia para las mujeres, centros de referencia social, calles iluminadas, transporte público en diferentes horarios y señalización de direcciones, instituciones estatales, puntos y trayectos del sistema de transporte público, todas ellas circunstancias que favorecen el incremento de la inseguridad y de la violencia.

Las transformaciones urbanas llevan a impersonalizar las relaciones e inducen un anhelo nostálgico de formas de cohesión social tradicional, llevando a olvidar que esas formas tradicionales están impregnadas de violencia contra las mujeres y entre los hombres. En muchas ocasiones se espera que una comunidad organizada, en tanto tal, consiga prevenir la violencia. Sin embargo, no existen ni una violencia abstracta ni una comunidad uniforme. Las comunidades locales están sujetas a variadas formas de violencia, y son distintos los intereses y voluntades políticas que se contraponen a ellas. Esas violencias no tienen un efecto solo de fuera hacia dentro de una comunidad, sino que afectan de una forma diferenciada las relaciones comunitarias. De esta manera, asociaciones que pueden dirigirse hacia la búsqueda de alternativas ante el uso y el comercio de drogas, pueden no coincidir con las propuestas de movimientos a favor de la prevención de robos o de conflictos personales o, inclusive, a favor de la prevención de la violencia contra las mujeres o en pro de la obtención de determinados servicios públicos en los barrios y localidades.

Entiendo que en la contemporaneidad urbana de América Latina se cruzan e interpenetran diferentes “lógicas culturales y morales”, que se inscriben como “temporalidades distintas”: el “mundo tradicional y relacional del honor”, y el “mundo del individualismo moderno de derechos”. Este último está constituido por las ideas de derechos y de democracia difundidas desigualmente en las diferentes clases sociales, y es propulsor de los novísimos valores de libertad, producción de la imagen de sí y valorización de un “tiempo corto” para alcanzar el “placer de las sensaciones y del éxito”.

La pacificación ocurrida con mucho más éxito en las sociedades desarrolladas del norte, que pasa por la constitución de sujetos de derecho y de sujetos “interiorizados”, parece estar en peligro, dado el proceso de des-sensibilización frente a la alteridad y la auto-exaltación de sujetos singulares que quieren contemplarse a sí mismos en imágenes espectaculares. La articulación entre el lugar de la masculinidad y el poder, por una parte, y el control de lo femenino mediante la rivalidad entre hombres que, a su vez, exalta la acción y la agresión en el “mundo relacional del honor”,

por otra, tiene una base tradicional, la cual se ve retroalimentada por el valor positivo atribuido a un *ethos* guerrero. La violencia de género, por su doble faceta de ser una violencia contra las mujeres y una violencia entre hombres en torno al desafío (recordando, por ejemplo, los duelos medievales), alimenta y estructura las demás violencias y legitima ese *ethos*. Este se encuentra también presente en la cultura de demostración de la fuerza, de organización de pequeños o grandes grupos liminarmente involucrados con la criminalidad o, inclusive, claramente implicados en actividades ilegales relacionadas con el comercio de drogas, los mismos que hoy en día dominan pequeños o grandes territorios en varias ciudades (Machado 2004). De esta forma, están emergiendo nuevas formas y posibilidades de reeditar la idea de “virilidad” inscrita en los imaginarios inmemoriales de la violación y del código de honor. La exaltación de la exterioridad de las subjetividades contribuye a la instalación de una violencia *hard* y teatralizada. Muchos jóvenes asumen las máscaras de la agresividad y de la violencia como si no se tratara de ellos mismos y sí de una escenificación de ciertos juegos.

La violencia contra las mujeres aún no está presente en las políticas que inciden sobre las ciudades para prevenir la violencia. Es necesario incluir instituciones, como centros sociales de referencia capacitados y organismos policiales y jurídicos, para enfrentar la violencia doméstica. Se requieren instituciones capaces de generar un sentimiento de rechazo a la violencia contra las mujeres, y organismos responsables por una incidencia en espacios urbanos que incorporen esa temática. Todos estos cuerpos deben estar articulados entre sí y contar con la participación de las asociaciones femeninas, de las agrupaciones de mujeres en los barrios y de los movimientos feministas.

Tal vez la creencia en los derechos iguales y la búsqueda de nuevas formas de asociación, de proximidad, reconocimiento y solidaridad permitan enfrentar mejor tanto las diferentes formas de violencia como la desigualdad de género. La violencia de género, por ser tolerada y casi legitimada, alimenta, estructura y articula las distintas formas de violencia urbana, tanto las tradicionales como las modernas. Si no se enfrentan directamente los valores de las relaciones desiguales de género y el elogio al uso de la violencia como marcas de la masculinidad, no nos será posible tener ciudades seguras.

Referencias

- Briceño-León, Roberto. 2002. La nueva violencia urbana de América Latina. *Sociologias* (Porto Alegre) 4(8) (jul/dez): 34–51.
- Izumino, Wânia Pasinato; Cristina Neme. 2002. Violência urbana e graves violações de direitos humanos. *Revista Ciência e Cultura* (São Paulo) 54(1) (jul/set): 46–49.
- Machado, Lia Zanotta. 1998. Matar e morrer no masculino e no feminino. En Oliveira, Gerald, Barbosa de Lima 1998: 96–121.
- Machado, Lia Zanotta. 2004. Masculinidades e violências. Genero e mal-estar na sociedade contemporânea. En *Masculinidades*, org. Mônica Raisa Schpun. São Paulo: Boitempo; y en *Série Antropológica* 290, pp. 1–33, Departamento de Antropologia, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, 2001.
- Oliveira, Djaci David; Elen Cristina Gerald, Ricardo Barbosa de Lima, orgs. 1998. *Primavera já partiu. Retrato dos homicídios femininos no Brasil*. Brasília: Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) / Ed. Vozes
- Soares, Maurílio José Barbosa. 2004. Relação entre desigualdades sócio-econômicas e a violência urbana: o caso das Regiões Metropolitanas da Baixada Santista e de Campinas. XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Caxambu, *Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP)*.
- Souza, Edinilsa Ramos de; Maria Luiza Carvalho de Lima. 2006. Panorama da violência urbana no Brasil e suas capitais. *Ciência & Saúde Coletiva* (Rio de Janeiro) 11(002) (abril-junho): 363–373.

Recuperar la confianza, recuperar la ciudad

Marta Román Rivas

SIEMPRE ME HA DADO UN CIERTO REPARO hablar de seguridad, como cuando te adentras en un laberinto donde las aparentes salidas no son más que callejones ciegos o puertas falsas. Me pregunto cómo centrar la atención sobre ese tema sin hacerles el juego a quienes quieren meter miedo y obsesionar a la población con la inseguridad que asuela las ciudades. ¿No resulta sospechoso que las posturas más conservadoras hagan bandera con la palabra ‘seguridad’ y que se estén sacrificando derechos básicos en su nombre?

Antes de hablar sobre cómo el urbanismo puede contribuir a la seguridad colectiva, necesito redefinir y ampliar el concepto y, como escribe María Naredo (2001), recuperar a sus antiguas aliadas —confianza, libertad y solidaridad—, distanciándome de quienes pretenden limitar la seguridad a la lucha contra la criminalidad, restringiendo también las soluciones y circunscribiendo a quienes intervienen en ella.

Es importante que las mujeres revisemos con detenimiento todo lo que se ha construido en torno a la seguridad, porque el miedo ha sido una forma eficaz de opresión y de control que ha paralizado y ha minado la libertad y la autonomía femeninas.

Cindi Katz (1993), tras analizar la segregación espacial de niñas y mujeres musulmanas, llega a la conclusión de que en Occidente el miedo funciona como el *pardha*¹ de los países musulmanes, coartando el acceso libre de mujeres y niñas al espacio público. Lo perverso es que esta inhibición no pesa como una prohibición expresa, tal como sucede en las sociedades

Marta Román es geógrafa, miembro del Colectivo de Mujeres Urbanistas, Madrid. Especialista en estudios de género, procesos de participación social y difusión y comunicación ambiental, ha realizado diversos proyectos dirigidos a introducir la visión de género en la planificación urbanística, colaborando tanto con asociaciones de mujeres como con administraciones públicas.

1. “Purdha”, palabra de origen persa que significa ‘cortina’ y que hace referencia al ocultamiento físico y segregación espacial de las mujeres en las sociedades musulmanas.

musulmanas, sino que se termina asumiendo como una renuncia personal, ocultándose su carácter colectivo y, con ello, la capacidad de intervenir en esa esfera.

El miedo es un veneno paralizante que se va inoculando en pequeñas dosis desde la infancia con mensajes cariñosos como “ten cuidado” o “no te fíes de desconocidos” y que, de vez en cuando, requiere tratamientos de choque encapsulados en noticias terribles. El miedo funciona como una caja de resonancia del discurso ancestral que considera que la asociación mujer/calle hace referencia a aquellas que están fuera de lugar o fuera del momento que les corresponde. En este sentido, es revelador que en un proyecto realizado en Ondarroa (País Vasco) sobre seguridad, de todos los colectivos de mujeres que participaron, las trabajadoras de las lonjas de pescado que utilizaban la ciudad de madrugada expresaran no sentir miedo, frente a la mayoría de mujeres que sí lo manifestaron en referencia a las ocasiones en que transitaban a esas mismas horas y por esos mismos lugares (Alonso 2008). ¿No será que el hecho de trabajar en una actividad reconocida socialmente legitima su presencia en las calles y eso contribuye a inhibirlas del miedo? O, dicho de otra manera, ¿pasamos miedo porque hemos asumido que estamos en un lugar que no nos corresponde?

La entrada en el mundo público

Desde pequeñas, las mujeres entramos en el espacio urbano con el mandato de que nuestra seguridad depende en gran medida de nuestro comportamiento, desde la forma de vestirnos hasta las horas y los lugares por donde transitamos. Las estrategias que asumimos a veces son tan victimizantes como el propio delito: quedarnos encerradas, evitar ciertos lugares o no ir adonde nos gustaría.

El hecho de ser niña o niño marca de forma clara la introducción en las calles de la ciudad. Todos los estudios conocidos muestran cómo hay una mayor permisividad de los padres hacia los niños varones que hacia las niñas. Los dejan a menor edad salir solos, les permiten volver a casa más tarde o ir más lejos. En un estudio realizado sobre movilidad infantil, se mostraba cómo, a los nueve años, a uno de cada tres niños se le deja ir en bicicleta autónomamente; en cambio, eso solo es permitido a una de cada nueve niñas (Hillman, Adams, Whitelegg 1990).

Esto no se corresponde con capacidades físicas o sensoriales diferentes entre niños y niñas, sino básicamente con la distinta percepción del peligro por parte de los adultos y de la sociedad en su conjunto. El miedo a que las niñas sean agredidas sexualmente es uno de los principales factores que limitan su libertad. A pesar de que los niños, por su tipo de juegos, asumen grandes riesgos —ser atropellados, participar en peleas, sufrir caídas o golpes, etcétera—, y aunque ellos también pueden ser víctimas de

agresiones sexuales, se sigue reclusando y protegiendo más a las niñas que a los niños.

Cuentos para no dormir

Parece, por lo tanto, que el miedo no se alimenta de datos o hechos reales, sino que se nutre de mitos colectivos que conviene revisar bajo una nueva luz. El temor a extraños, a desconocidos, a los “lobos” y monstruos de los cuentos, no se corresponde con los mayores riesgos de agresión que corren las mujeres, que proceden principalmente de personas de su entorno próximo y no se producen en la calle, en el lugar donde se sienten inseguras, sino en el “refugio” de su propio hogar.

Teresa del Valle (2006) explica el ocultamiento de la violencia en el ámbito doméstico, poniendo en cuestión la imagen sacralizada de la institución familiar: “Para una mujer, hablar de maltrato es muy difícil: el develar las agresiones rompe con la idea aceptada de la familia como lugar donde priman el afecto y el apoyo incondicional (...). Es más fácil visibilizar la violencia en el espacio más neutro de la calle”. No solo es más fácil, sino que es mucho más eficaz para la domesticación femenina exagerar los problemas en el espacio público y minimizar u ocultar la violencia tras las fachadas. Estos no son procesos ajenos entre sí, sino que se complementan y retroalimentan.

Sin referencias ni relatos que ayuden a desenmascarar a los lobos que ocultan caras conocidas y contaminadas por los mitos del amor romántico, es lógico que muchas mujeres con problemas de violencia en su casa tengan dificultades para reconocer y nombrar las agresiones y duden de su propia percepción, conviniendo en que el problema procede de ellas y no de esa realidad que no reconocen, porque dista enormemente de lo que les han relatado. Porque no solo hay invisibilidad narrativa del maltrato, sino también invisibilidad física; la exacerbada privatización de la vida, la compartimentación de espacios y la pérdida de lugares de encuentro y de relación social construyen su escenario óptimo. Si se rompe el entorno social, si el espacio público se vacía de contenido y ya solo hay lugar para las relaciones privadas, y si estas fallan, la inseguridad es brutal: no hay referencias externas para pedir ayuda o es más difícil que el entorno ejerza un sano control, al considerarlo una intromisión en la vida ajena.

El peligro y el riesgo

En esta revisión de significados en torno a la seguridad, también es necesario discernir entre dos conceptos que habitualmente se tergiversan: peligro y riesgo. El ejemplo de los niños y el tránsito vehicular resulta esclarecedor,

quedando bien reflejado en la señal triangular o romboidal con las siluetas de un niño y una niña en su interior que, según el código de seguridad vial, es una señal preventiva que indica la existencia de peligro o situaciones imprevistas por la presencia de menores en un lugar próximo. Al fusionarse en esta señal el concepto de peligro —esto es, aquello que tiene capacidad de generar un daño o mal— y el de riesgo —que es la probabilidad de que suceda una desgracia o contratiempo— se termina por considerar a las víctimas como culpables. Al situar en el punto de mira al menor de treinta kilos que corre tras una pelota, o la pareja de niños cargados con sus útiles escolares, en vez de la máquina de acero de una tonelada circulando a toda velocidad, se consigue desviar el origen del problema y que se considere inadecuado que los pequeños transiten a sus anchas por las calles, al ser ellos “un peligro”.

Según este mismo esquema, es frecuente que en casos de agresiones se culpabilice a las mujeres por vestir de forma provocativa,² o por estar en horas o en lugares “no aptos”. Para ser creídas, las víctimas deben mostrar un comportamiento impecable, ya que solo se las considerará como tales si ejercen una fuerte resistencia al agresor y si tienen una moral intachable. En este sentido, es paradigmático el caso de las prostitutas que, al ser consideradas “mujeres públicas”, se convierten en presas permitidas, quedando al margen de los sistemas establecidos de seguridad.

Ampliar el concepto de seguridad

El concepto ampliado de seguridad discierne claramente entre las fuentes de peligro y las situaciones de riesgo, y nunca culpabiliza a las víctimas. Además, incorpora otros aspectos que van más allá de la criminalidad, como son los relacionados con la calidad ambiental y con la libertad de movimientos en el espacio por parte de toda la ciudadanía, no solo de los adultos motorizados.

En este sentido, la seguridad abarca un amplio conjunto de temas íntimamente interrelacionados. Seguridad no es solo que no te roben o no te molesten por la calle; seguridad es también que puedas respirar tranquila porque no te estás envenenando con el aire de la ciudad, y que puedas caminar y cruzar la calle a tu ritmo sin riesgo de ser atropellada.

El escamoteo de nuestras calles a amplios colectivos que no pueden lidiar con el tráfico, se ha producido de forma silenciosa y solapada. La infancia urbana ha visto drásticamente reducida su autonomía y libertad de movimiento, y lo permitido hace treinta años a los menores de siete años,

2. Es tristemente famosa “la sentencia de la minifalda”, donde el tribunal dictó que la joven agredida de 17 años “pudo provocar, si acaso inocentemente, al empresario J. F. con su vestimenta”.

ahora es pospuesto casi hasta que cumplen los diez (Hillman, Adams, Whitelegg 1990). Las personas mayores y las que sufren discapacidad también encuentran un espacio hostil que limita enormemente su autonomía. El peligro del tráfico se ceba especialmente en las personas de mayor edad, y aunque en España este colectivo representa el 16 por ciento de la población total, el 46 por ciento de peatones muertos en zona urbana tiene más de 65 años.³

La ciudad no puede prescindir, sin resentirse, de la presencia infantil y de todos aquellos que se ven arrinconados porque no pueden manejarse con seguridad frente al tráfico. No se trata solo de salvaguardar un derecho fundamental de estos grupos excluidos, sino de amparar la esencia misma de la ciudad. La expulsión de todos estos grupos vulnerables de nuestras calles está íntimamente asociada a la inseguridad colectiva.

La aceleración de la vida urbana, el predominio del tráfico y la escasez de espacios de encuentro y relación dificultan la creación de todo un conjunto de relaciones y redes sociales. Como ya nadie utiliza las aceras para sentarse, charlar, correr o saltar, las calles se van convirtiendo casi exclusivamente en espacios para circular. Nadie las disfruta ni se apropia de ellas, y paralelamente ha ido reduciéndose el control social sobre el espacio público y, con ello, la seguridad colectiva.

Hay que romper la espiral del peligro del tráfico, que obtiene como respuesta más viajes motorizados, lo que genera a su vez más peligro. Dado que resulta desagradable caminar, pedalear o simplemente estar en las calles, se retrae su uso y las decisiones individuales de autoprotección van derivando en un uso más intensivo del automóvil, contribuyendo a generar más peligro, más inseguridad y más inhabilitabilidad urbana.

John Adams (1995), que aporta una perspectiva totalmente nueva sobre seguridad vial, plantea que todos los sistemas de autoprotección de los vehículos (*airbags*, frenos ABS, cinturones de seguridad, etcétera) derivan en conductas más arriesgadas que no solo reducen los beneficios que proveen estos sistemas para quienes viajan en el interior, sino que también representan un mayor peligro para los usuarios de las vías que no van blindados. En este sentido, su propuesta de seguridad incide en que quienes generan peligro deben percibir el riesgo para adaptar su conducta. Propone implantar como sistema de seguridad, en vez de cinturones, un pincho puntiagudo en el volante a la altura del corazón para que los conductores transformen su manera de conducir, que claramente será mucho más cautelosa con este nuevo sistema. Aunque suena provocador y brutal, esta forma de enfrentarse a la seguridad asumiendo riesgos nos abre una línea de debate enormemente inspiradora.

3. Dirección General de Tráfico, España (2000).

Seguridad privada versus seguridad colectiva

Adams nos muestra que todas las formas de autoprotección, lejos de generar seguridad, la detraen. Esto es, la seguridad privada no solo no suma, sino que resta seguridad colectiva. Los mecanismos de autoprotección que se están implantando para luchar contra la inseguridad de las ciudades no hacen más que alimentarla. Se concibe a los 'otros' y a lo de 'fuera' como peligrosos y se afianzan todos los sistemas de protección interior —blindajes, vallas, rejas, cámaras, etcétera—, destruyendo las bases de la seguridad en las calles, que se construye sobre la confianza y el sano control social y donde resulta fundamental la existencia de un diálogo entre la casa y la calle, entre el 'fuera' y el 'adentro'. Nadie se puede sentir más inseguro que cuando camina junto a un recinto blindado donde su mera presencia puede ser vista como amenaza y donde, si algo sucede, nadie lo oír ni lo verá o, peor todavía, nadie se interesará o se atreverá a socorrerlo.

En las conclusiones de un estudio realizado en tres ciudades del norte de Italia por la Universidad de Perugia sobre la percepción del peligro entre las mujeres, se desprende que la construcción de seguridad va asociada a asumir riesgos, no a evitarlos: "Las mujeres que se comportan de manera menos insegura son aquellas que se sienten más en control de sí mismas y de sus vidas. La confianza estaba construida, desde luego, sobre los recursos económicos, culturales y sociales, pero también alimentada y reforzada por la habilidad y disposición de dichas mujeres para correr riesgos, más que para evitarlos. Correr riesgos crea confianza en lugar de disminuirla, especialmente confianza generalizada" (Pitch 2008).

Pero lejos de favorecer la confianza y la recuperación de lazos y redes sociales, las soluciones que se están planteando van en dirección opuesta: el alimento de la desconfianza, la privatización de las respuestas y la inhibición de la responsabilidad compartida sobre los espacios y bienes comunes.

Otra de las piezas que contribuye a este proceso de inhabilitación colectiva es la profesionalización de la seguridad en manos de los cuerpos de seguridad del Estado y de los servicios privados. La seguridad sería otra más de las que Iván Illich (1981) define como "profesiones inhabilitantes", porque detraen el poder de la población en aspectos que afectan de lleno su vida, restándole autonomía y capacidad de acción. Poco a poco se va asumiendo que quienes tienen que intervenir en los conflictos son los 'profesionales' de la seguridad, y ya nadie persigue al que ha dado un tirón a un bolso y a nadie se le ocurre mediar en una pelea. Al final, todas y todos vamos siendo más vulnerables.

Los cuerpos de seguridad del Estado desempeñan un papel importante en la provisión de seguridad, pero tienen que hacerlo con el apoyo y el control social, y no se puede dejar únicamente en sus manos esta importante tarea. Su función se puede comparar con la del antibiótico que actúa cuan-

do ya hay una infección, cuando hay un daño hecho y es imprescindible un remedio de choque. Este tratamiento no solo no sirve para las pequeñas dolencias, sino que si se utiliza incorrectamente, genera resistencias y tiene efectos secundarios.

En este sentido, no solo no se puede —por costo económico o por incapacidad real de los cuerpos del Estado— tener en cada esquina un guardia apostado, sino que esa es una situación en absoluto deseable. La intervención policial no es el mecanismo para retejer la convivencia pacífica de un barrio; es más, la presencia policial tiende a esterilizar el espacio común, que se percibe como lugar de conflicto. Siguiendo con la metáfora, el antibiótico acaba con todas las bacterias, las que atacan al organismo y las que le son beneficiosas: de allí que haya que utilizarlo con cautela.

El papel del espacio urbano en la construcción de seguridad

Parece necesario salir de este “laberinto de (in)seguridad” y empezar a ampliar el concepto y a integrar a otros agentes y a otros elementos en su construcción. La seguridad, como todas las necesidades básicas humanas, requiere complejidad para su resolución y no puede estar capitalizada o quedar en manos de un solo agente o de un único ámbito. No se puede depositar la seguridad en manos privadas o que sea competencia únicamente del Estado. La seguridad también es un asunto colectivo, y ahí debe volver.

El espacio es el soporte de todas las actividades y hay que asociar de nuevo este término no con el miedo, sino con la libertad y la confianza en los otros. El diseño urbano puede contribuir activamente a crear condiciones de seguridad, haciéndose un proceso donde la recuperación del espacio público como lugar de relación, de encuentro, de conocimiento y confianza colectiva, sea un elemento primordial.

Hay que romper el círculo vicioso de la inseguridad que se alimenta del temor a los diferentes, que se asienta en la privatización y profesionalización de las respuestas, y que culmina en la desatención o inhibición colectiva ante la violencia, en una rueda sin fin.

Esta ruptura tiene que realizarse desde distintos ámbitos. No se puede generar seguridad solo desde el urbanismo, pero tampoco se puede intentar intervenir en la mejora de la convivencia de una comunidad si no existen lugares de encuentro y relación. Hay que recordar que el espacio no es un mero escenario de la vida urbana, sino que tiene un papel importante, por su capacidad de favorecer la igualdad y la confianza, o socavarla.

Conociendo las herramientas del diseño urbano, su potencial y sus limitaciones, podemos intervenir desde este campo en la ciudad y favorecer en un sentido amplio la seguridad de todas y todos. Esta se construye no tras rejas o bajo cámaras de vigilancia, sino sobre el sano control social que

ejerce la convivencia pacífica entre seres distintos. Citando a Jane Jacobs (1973), “la paz pública de la ciudad —la paz de las aceras y de las calles— no es mantenida principalmente por la policía, por necesaria que ella sea. Es mantenida por una intrincada, casi inconsciente, red de controles voluntarios y conductas esperadas entre las mismas personas, y aplicados por las mismas personas”.

Referencias

- Adams, John. 1995. *Risk*. London: University College London Press.
- Alonso, Ane (miembro de Hiria Kolektiboa, País Vasco). La ciudad prohibida. Conferencia celebrada en el Curso de Verano de la Universidad de A Coruña, “Reflexiones y propuestas sobre la ciudad y el paisaje: una cuestión de género” (Directora: Pascuala Campos de Michelena). A Coruña, julio de 2008.
- Del Valle, Teresa. 2006. Seguridad y convivencia: hacia nuevas formas de transitar y de habitar. Ponencia en el Congreso “Urbanismo y Género, Una Visión Necesaria para Todos”. Diputación de Barcelona.
- Hillman, Mayer; John Adams, John Whitelegg. 1990. *One False Move... A study of children's independent mobility*. London: psi Publications.
- Illich, Iván et al. 1981. *Profesiones inhabilitantes*. Madrid: H. Blume Ediciones.
- Jacobs, Jane. 1973. *Muerte y vida de las grandes ciudades americanas*. Barcelona: Ediciones Península.
- Katz, Cindi. 1993. Growing Girls/Closing Circles. Limits on the spaces of knowing in rural Sudan and United States cities. En *Full Circles. Geographies of Women over the Life Course*, eds. C. Katz y J. Monk, 88–106. London, New York: Routledge, Reimpreso con un nuevo epílogo en *Gendered Modernities: Ethnographic Perspectives*, ed. D. L. Hodgson. New York: St. Martin's Press, 2001.
- Naredo, María. 2001. Seguridad urbana y miedo al crimen. *Polis*. Revista de la Universidad Bolivariana (Santiago de Chile) 01(002).
- Pitch, Tamar. 2008. El género de la seguridad urbana. Universidad de Perugia. En www.ejgv.euskadi.net/r53-2291/es/contenidos/informacion/sare2007/es_berdingu/adjuntos/pitch.t_07_cast.pdf

Convivencia en la diversidad: una mirada de género al espacio público

Olga Segovia Marín

SIN DUDA, EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS la vida social urbana se ha hecho incomparablemente más compleja que todo lo conocido hasta ahora: se han modificado los intercambios sociales, el uso del tiempo, las formas de movilidad y de comunicación. Entre estas transformaciones, quizá la más notable y emblemática, según sostiene Remedi (2000), es la modificación sustancial del espacio social. Destaca el autor que, en este proceso de cambios, la organización espacial de las desigualdades —que ha dado lugar a ciudades fracturadas en zonas de distintas clases sociales o culturas— ha levantado muros (reales y mentales) infranqueables que impiden no solo encontrarse, sino incluso verse, imaginarse y pensarse como pares, vecinos, conciudadanos.

Estos procesos, sin embargo, no han resultado en realidades unívocas. Es así como muchas de las ciudades de América Latina viven tensionadas entre formas extremas de tradición que atan al pasado, y una modernización que se expresa en un salto de escala en múltiples aspectos de la vida urbana, salto que tiene su lado oscuro en un agudo incremento de las desigualdades sociales.¹ Las ciudades parecen ser hoy más inabarcables, más desconocidas, menos legibles y, por tanto, fuente de temores y

Olga Segovia es arquitecta, investigadora de SUR, Chile. Autora de proyectos sobre espacios políticos, desarrollo urbano, seguridad ciudadana y género, para Fondo Nacional de Investigación y Tecnología (FONDECYT), cepal y Unión Europea. Coordinó el Programa Ciudades sin violencia para las mujeres, ciudades seguras para todos y todas (UNIFEM). Miembro de la Red Mujer y Hábitat de América Latina, y asociada a la Red de Expertos en Convivencia y Seguridad Ciudadana del pnud. Una versión preliminar de este artículo fue preparada para presentarla en el Congreso de Latin America Studies Association (LASA), Río de Janeiro 2009.

1. Con un coeficiente de Gini de .52, América Latina destaca como una de las dos regiones más desiguales del mundo. Algunos valores de 2007 son los siguientes: Guatemala: 59.9; Brasil: 56.7; Colombia: 53.8; Chile: 53.8; El Salvador: 52. (Gini Index by Country, from Nation Master, www.nationmaster.com). El coeficiente de Gini de la distribución de años de educación en América Latina es de alrededor de .42, mientras en los países desarrollados está cerca de .27 (The World Bank Latin America and the Caribbean Region; Office of the Regional Chief Economist, February 2008).

diferencias irreductibles; esto es, *lugares de violencia*. Según los análisis de diversos organismos internacionales, la violencia urbana se ha convertido en uno de los mayores flagelos de los países de América Latina, región que aparece con el más alto índice de violencia homicida en el mundo (PNUD 2006; UN-HABITAT 2007). Esta realidad nos sitúa muy directamente frente a la necesidad de políticas de seguridad. Pero cuando hablamos de ‘políticas de seguridad’, ¿a qué seguridad nos estamos refiriendo? De partida, no nos referimos a la seguridad pública en su solo sentido de prevención y persecución del delito, sino a una noción de seguridad que rescata la posibilidad de habitar y convivir en las ciudades.

Espacio público y espacio privado: seguridad, género y convivencia

Una de las conclusiones centrales de los expertos al analizar las políticas de seguridad es que se trata de una tarea de todos. Esta es la base de la noción de ‘seguridad ciudadana’, diferente de la tradicionalmente denominada ‘seguridad pública’.

Para Franz Vanderschueren (2008), lo definitorio de la seguridad ciudadana es la necesidad y responsabilidad de coproducir seguridad entre todos los actores involucrados, tanto del Estado como de la sociedad civil. Este enfoque supone una gran descentralización de las iniciativas de seguridad y un énfasis en la prevención en el *ámbito local*. No obstante, Vanderschueren señala que el rol del Estado central sigue siendo de la mayor importancia, como “proveedor de recursos financieros y humanos, de monitoreo y de formulación de los grandes ejes de políticas que orientan la prevención y de facilitador de intercambios de experiencias entre ciudades del país o del extranjero. La definición de los grandes ejes de una política ofrece un marco general al interior del cual se mueven creativamente los municipios y la sociedad civil”.

Gomáriz y García (2003) señalan que es frecuente encontrar el término ‘seguridad ciudadana’ ligado al debate sobre gobernabilidad democrática, la cual supone el procesamiento político de los conflictos dentro de la sociedad, y entre ella y el Estado, por medios institucionales. Sin embargo, advierte un punto importante: “El problema en América Latina es que esa paradoja (democratización de la idea de seguridad, al tiempo que aumenta la inseguridad ciudadana) requiere de considerables esfuerzos de los poderes públicos para responder adecuadamente a los retos de una apropiada seguridad ciudadana. Sistemas judiciales y penales atochados, policías con poca capacitación profesional, etcétera, son evidencias que permanecen día a día en toda la región”.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se refiere a la

discusión en torno a los conceptos que deben ser usados para identificar una política pública dirigida a prevenir y reducir los índices de violencia y delincuencia de una sociedad, precisando que en algunos países se ha empezado a usar la noción de 'convivencia y seguridad ciudadana' para significar un contenido más comprensivo de la seguridad que el centrado en la violencia y la delincuencia (PNUD 2006). Ello habría generado reacciones de escepticismo, según las cuales esa orientación induce a una visión concentrada en lo preventivo, con resultados a muy largo plazo.

Al tratar la seguridad ciudadana, Backhaus (1999) sostiene que el enfoque de género puede contribuir a identificar y articular múltiples dimensiones para la comprensión de la seguridad en general y para una gestión más exitosa en la materia. Afirma la necesidad de "acercarse al tema de la seguridad ciudadana desde una perspectiva de género, que nos permita hacer visible cómo los conceptos de masculinidad vigentes se convierten en riesgos para la seguridad de toda la ciudadanía, cómo los cambios de estos conceptos tendrían beneficios también para los hombres, y cómo desarrollar estrategias educativas y preventivas más exitosas". Por su parte, Giulia Tamayo (2002) plantea que un enfoque de género trataría precisamente de "hacer de la equidad de género una dimensión transversal de las políticas de seguridad, de modo que hombres y mujeres sean igualmente significativos y valorados como destinatarios de la acción institucional". Por lo tanto, una participación igualitaria (de género) podría asegurar que el conjunto de agencias encargadas de gestionar la seguridad respondan con sensibilidad y eficacia a las necesidades de protección de las personas, sin distinciones arbitrarias.

Ciertamente el debate conceptual que articula las nociones de convivencia, seguridad urbana y género posibilita incorporar nuevas distinciones en el análisis de las problemáticas urbanas actuales, y generar respuestas más complejas y completas a ellas. Un tema clave en este debate es, a mi juicio, la distinción y redefinición de los términos *público* y *privado*.

Por lo general, el concepto de seguridad ciudadana ha sido sinónimo de seguridad en el *espacio público*. Esta perspectiva reafirma la idea de que es allí donde están la violencia y la inseguridad, y que el hogar es el lugar acogedor, el espacio del refugio, exento de violencia. Sin embargo, diversos estudios muestran que, para la población femenina, el hogar resulta uno de los espacios más inseguros, y que las mujeres son destinatarias de violencia sistemática en el ámbito familiar. Tamayo (2002) subraya que "sin excepción, el mayor riesgo de violencia para la mujer procede no del 'peligro que representa un desconocido', sino de los hombres a los que conoce".

Ignorar que el hogar es el principal foco de inseguridad para las mujeres ha tenido connotaciones importantes en las respuestas entregadas por las políticas de seguridad ciudadana ante la violencia ejercida contra ellas. Implica, de manera central, sostener que si la violencia se da en el espacio

privado, el del hogar, es un problema privado, ajeno y al margen del debate y la responsabilidad pública y política. E implica desconocer o ignorar que los hechos o conductas de violencia, y la inseguridad resultante, están entrelazados con las condiciones e imaginarios de la *convivencia social*, en particular aquellos contruidos a partir de las relaciones tradicionales de género, en toda su complejidad.

A mi juicio, la noción de *convivencia* —vivir en compañía de otros— sitúa en una perspectiva interesante el concepto de seguridad ciudadana. Con la noción de ‘convivencia’, el concepto de seguridad ciudadana adquiere una connotación de ausencia de violencia en las relaciones interpersonales y sociales, por lo que una política pública que se denomina ‘de convivencia ciudadana’ claramente irá dirigida a modificar las reglas de comportamiento que regulan dichas relaciones, para disminuir los índices de violencia. El concepto de convivencia resalta, además, la noción de vivir en medio de la diferencia, tema de especial relevancia en las sociedades contemporáneas, caracterizadas por la heterogeneidad y el multiculturalismo.

En este sentido, es relevante destacar lo que Virginia Vargas (2006) señala: “Las relaciones de poder que forman el entramado de la exclusión son complejas. La exclusión no es solo material, sino también subjetiva y simbólica; y las luchas contra la exclusión no se sustentan solo en la igualdad, sino en el reconocimiento de las diferencias”. Esta autora argumenta la necesidad de un nuevo paradigma ciudadano, “que responda a las complejidades de la vida social actual y confronte las dinámicas de exclusión desde la perspectiva de la clase, raza, etnia, género, sexo, edad, orientación sexual”. En esta línea, Vargas propone ubicar la problemática de las mujeres y las relaciones de género en las ciudades como parte de las agendas democráticas y no solo como asuntos de mujeres, pues únicamente así “se puede comenzar a entender la articulación de las discriminaciones de género con todas las otras discriminaciones y confrontar más eficazmente no una manifestación de exclusión, sino las bases mismas en las que se sustenta”.

¿Cómo enfrentar la violencia urbana desde una perspectiva de convivencia?

Enfrentar la violencia en las ciudades desde una perspectiva de convivencia presupone identificar una tensión que subyace en el debate actual: la contradicción entre la preservación y el fortalecimiento del tejido social en la ciudad, por una parte, y una tendencia a la “privatización” de la vida social, por otra. Esta contradicción —marcada en forma importante por la presencia del tema de la inseguridad y la violencia— es particularmente

relevante en la vida de las mujeres y, así, en la construcción de modos de vida que contribuyan, en definitiva, a ampliar los límites de la autonomía y a una realización plena de todas y todos.

La vida en la ciudad está cada vez más concentrada en lo privado, en lo individual, en el espacio de lo propio y de lo exclusivo. Se da la tendencia a suponer que lo que puede contener una casa o el entorno inmediato alcanza para hacer posible una vida satisfactoria. Borja (2005) sostiene que el miedo a los otros y el refugio en la vida privada son muy funcionales al modelo del urbanismo globalizado. Desde esta mirada, el concepto y la creencia de que es posible contener el mundo en la casa y en el barrio, así como en sus complementos —la autopista y el automóvil— son simultáneamente resultado y causa de una nueva manera de organizar el espacio urbano y de relacionarse en él.

Es un hecho que en muchas de las grandes ciudades de la región la gente se siente amenazada, insegura. Una reacción “natural” en respuesta a esta amenaza —que eleva la cifra del temor y el miedo— es no salir, no exponerse, refugiarse en lugares privados: el auto bien cerrado, la casa bien enrejada, el barrio enclaustrado y vigilado, el suburbio bien alejado (Davis 2001).

En este contexto de construcción social de la inseguridad se abandona el espacio público, se pierde la solidaridad, el interés y respeto hacia los ‘otros’. La percepción de inseguridad y el abandono del espacio público, en su dimensión física, social y simbólica, funcionan como un proceso circular y acumulativo (Segovia y Dascal 2000). El antropólogo Néstor García Canclini (2000) lo expresa así: “El espacio público de las calles queda como espacio abandonado, síntoma de desurbanización y olvido de los ideales modernos de apertura, igualdad y comunidad; en vez de la universalidad de los derechos, la separación entre sectores diferentes, inconciliables, que quieren dejar de ser visibles y de ver a los otros”.

Sin embargo, una de las condiciones importantes para el desarrollo de una comunidad es la existencia de un espacio público de encuentro, de co-presencia. Por tanto, es medular preguntarse lo siguiente: ¿Cómo resguardar (y no destruir, por temor) los lugares colectivos de encuentro? ¿De qué forma reforzar una convivencia ciudadana que ahuyente el fantasma (real e imaginario) del miedo? En último término, ¿qué entramado de espacios sociales y físicos puede intervenir en la construcción de una vida más segura para las mujeres?

Es significativo que cuando pensamos en las ciudades, nos refiramos al “tejido urbano”. Las ciudades, casi por definición, son el lugar donde la gente desconocida se encuentra, se entrama, se ‘entreteje’. Tampoco es casual que la ciudad haya sido, históricamente, el ‘escenario’ natural del ciudadano en tanto ‘actor’ social. Remedi (2000) señala que la ciudadanía está vinculada con la experiencia de la ciudad y la participación en una red o “entramado” de espacios sociales, organizaciones y movilizaciones de

variada índole y sentido, abiertos y disponibles a la ciudadanía.

Frecuentemente se habla de lo público y de lo privado, de lo abierto y cerrado —con un sentido político, espacial y psicológico—, conectando esquemática y tradicionalmente estos conceptos con el hombre y la mujer. El espacio del descubrimiento y la conquista es comprendido como principio masculino; el espacio de la protección, de la apropiación cotidiana de las cosas —el espacio de la casa—, como principio femenino (Segovia 1992). Y este espacio de la casa, considerado terreno propio de la mujer, que puede ser el ámbito de la intimidad y de la identidad personal, es un lugar privilegiado al referirnos a los valores de la intimidad, del espacio interior: “Todo espacio realmente habitado lleva como esencia la noción de casa”, dice Bachelard (1965). Es cierto, pero el hogar también puede significar un claustro, un lugar de encierro, de restricción y de violencia. De hecho, la sensación de inseguridad de las mujeres está vinculada de manera importante con la alta presencia de violencia en la esfera privada. Y su condición de subordinación en la cultura patriarcal ha influenciado en la forma como las mujeres se relacionan con el espacio (en especial el público) y el tiempo. Cuando sienten temor, las mujeres abandonan el espacio público, utilizan las ofertas de la ciudad con menor frecuencia, cambian sus recorridos. Es decir, redefinen y restringen el tiempo y el espacio del intercambio. Frente a esta realidad, la arquitecta Anna Bofill, en “De la ciudad actual a la ciudad habitable” (1998), sostiene que, si bien se debe considerar “toda la diversidad de personas como destinatarias del entorno urbano”, lo central es pensar “la ciudad desde la perspectiva de género para adecuar los espacios de la ciudad a la vida cotidiana y hacer que la ciudad sea habitable”.

Este es el tema que me interesa desarrollar a continuación.

Espacio público: ágora y plaza

El espacio público tiene dimensiones físicas, sociales, culturales y políticas. Pero más allá de las diferenciaciones formales, lo que en propiedad define su naturaleza es el *uso*: el espacio público supone dominio público, uso social colectivo y diversidad de actividades (Segovia y Dascal 2000). Es un lugar de relación y de identificación, de manifestaciones políticas, de contacto entre las gentes, de animación urbana, a veces de expresión comunitaria. Además de funciones físicas, el espacio público configura el ámbito para el despliegue de la imaginación y la creatividad, el lugar de la fiesta (donde se recupera la comunicación de todos con todos), del símbolo (de la posibilidad de reconocernos a nosotros mismos), del juego, del monumento, de la religión (Viviescas 1997). En este sentido, la calidad del espacio público se podrá evaluar sobre todo por la intensidad y la calidad de las relaciones sociales que facilita, por su capacidad de acoger y mezclar distintos grupos y comportamientos, y por su potencial de estimular la

identificación simbólica, la expresión y la integración cultural.

En la misma línea, Joseph (1999) considera el espacio público como un escenario para la acción. Un escenario, en la medida en que es un espacio pensado para que en su seno ocurran ciertas cosas, y esas cosas son acciones desarrolladas por los ciudadanos. Desde esta perspectiva, el espacio público es un lugar para la manifestación y el encuentro social; en él se satisfacen necesidades urbanas colectivas, que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes de la ciudad.

La revisión de los orígenes del espacio público, en el sentido de “esfera pública”, que plantea Habermas, nos refuerza la noción del espacio público como producto social y urbano. Esto se asocia íntimamente con el sentido de las ciudades, en donde el intercambio, el encuentro con el otro y la co-presencia en anonimato son elementos fundamentales y, de algún modo, participan de su esencia. Habermas reconoce la existencia de la “esfera pública”, que presenta como el ámbito que la burguesía del siglo XVIII logra para negociar con el Estado. Es decir, incluye todos los espacios o esferas donde la comunidad (o burguesía) puede expresarse y enfrentar al Estado. Con ello se refiere tanto a cafés, conciertos y plazas, como a la prensa o a la opinión pública (Neira 2007).

Los usos y las costumbres que acontecen en los espacios públicos, sea que tengan el carácter de tradiciones, tendencias generales o eventos esporádicos, son un excelente termómetro para determinar los grados de integración social, los alcances de los sentidos de pertenencia, las capacidades de apropiación de lo público y los niveles de democracia obtenidos en un barrio, una zona o una ciudad. Viviescas (1997) señala que, además, la construcción de estos últimos es casi impensable por fuera del espacio público.

Ahora bien, aunque el espacio público tiene una dimensión social y política a-espacial —encuentro de ideas, discursos, proyectos sociales: ágora—, ella se manifiesta siempre en el espacio físico: plaza. Por ello, es central preguntarse: ¿qué implica que los lugares públicos sean un factor de patrimonio y de identidad y, por tanto, contribuyan a resguardar un capital social acumulado? ¿Cómo, desde el espacio público, es posible favorecer la densidad y diversidad de las relaciones sociales en la ciudad?

Espacio público: identidad y diversidad

En las grandes ciudades de América Latina, al igual que en Estados Unidos y Europa, se puede observar una tendencia a un localismo que es expresión de algo muy revelador. Al preguntar a los jóvenes inmigrantes en Francia, por ejemplo, “¿de dónde eres?”, la respuesta es: “Yo soy de tal parte, del conjunto habitacional X, de la torre Y; no tengo nada que ver con esos idiotas de la torre N” (Touraine 1998).

Si examinamos la relación que en algunos sectores de bajos ingresos tienen jóvenes y niños, hombres y mujeres, con el espacio que habitan, podemos ver que es una relación paradójica, en el sentido de que se construye como si se tratara de habitantes de un gueto: yo soy de aquí (o vengo de tal parte), y tú eres de allá (o vienes de otra parte) —por tanto, yo soy distinto y mejor que tú—; o también: yo formo parte del grupo de jóvenes, por tanto, los de la junta de vecinos son mis adversarios... Estas expresiones marcan una pertenencia *excluyente* a un lugar: vivo o soy de un edificio o calle, de un barrio, de una zona; entonces, no me conecto, no me identifico a través de un territorio común con los otros. De esta forma, dejo de ser ciudadano, de formar parte de una ciudad en la que los otros están incluidos al igual que yo (Segovia 2005b).

En este contexto de fragmentación, ¿cómo promover propuestas que fomenten la heterogeneidad y diversidad, atributos asociados al espacio público? Carrión (2004) subraya que, en este sentido, lo que podría romper la tendencia a la fragmentación urbana es el espacio público como aprendizaje de la alteridad. Una mayor integración social supone en parte importante organizar la diversidad local: instaurar, preservar y promover la comunicación entre grupos de actores diferentes —jóvenes, mujeres, adultos mayores, deportistas, etcétera— que habitan un territorio común. En muchos sentidos, el lugar privilegiado para promover esta diversidad es el espacio público: es a partir de un proceso de articulación integral de biografías, intereses y requerimientos particulares que se genera y preserva un patrimonio público.

A lo largo de la historia de las ciudades, los espacios públicos han aportado condiciones para contener elementos heterogéneos, acogiendo al extranjero, al marginal, y entregando posibilidad de encuentro en el anonimato, marco privilegiado de aprendizaje de la alteridad (Ghorra-Gobin 2001). El espacio del intercambio puede vincular aspiraciones individuales y colectivas. Los estudios sobre la formación de barrios populares en Buenos Aires durante la primera mitad del siglo xx, por ejemplo, registran que las estructuras microsociales de la urbanidad —el club, el café, la biblioteca, el comité político— organizaban la identidad de los migrantes y criollos, enlazando la vida inmediata con las transformaciones globales que se buscaban en la sociedad y el Estado (García Canclini 2000).

Espacio público: pertenencia y confianza colectiva

En la ciudad, en un barrio, ¿cómo se relaciona el espacio público con el sentido de pertenencia espacial y social que trasciende lo individual o “comunitario y local” (aunque lo incluya) y la presencia de confianza colectiva?

Diversos aprendizajes muestran que el grado de sociabilidad e integración existente en los espacios públicos de un barrio es reflejo de la mayor o

menor confianza común allí construida, lo que a su vez incide en los niveles de percepción de seguridad/inseguridad. La autovaloración de la vida personal y social en un hábitat específico estaría así vinculada al grado de identificación espacial con el espacio público de dicho hábitat.

En América Latina existen variadas experiencias de ocupaciones de tierra, de asentamientos ilegales o legales, formales o informales, de 'conquista' de espacios públicos, en los cuales el territorio se percibe en alguna medida como fruto de una historia tanto personal y familiar como colectiva. Son historias de apropiación y de arraigo, en las cuales la población se descubre y representa a sí misma como actor con iniciativa y capacidad propia para llevar a cabo lo que se propone. En este sentido, se puede señalar que los proyectos compartidos que posibilitan la cooperación son piezas clave en la construcción de un sentido de pertenencia territorial, espacial.

A la inversa, por ejemplo, a escala de la ciudad, la condición de gueto de muchos territorios de pobreza o riqueza, en donde las relaciones en y con los espacios públicos de la ciudad están cortadas, solo puede dar pie a interacciones neutras o basadas en el conflicto, en la inseguridad. El paradigma de esta desconexión es la fragmentación de la vida urbana, provocada en muchos casos por la apropiación del espacio por finalidades o grupos sociales excluyentes. Según Salcedo (2002), esta situación se expresa claramente en dos casos: el mall, lugar exclusivamente dedicado al consumo, y los barrios enrejados, ambos destinados a la habitación de un grupo social homogéneo, situación que aumenta la percepción de inseguridad al nivel del conjunto de la ciudad.

En barrios de bajos ingresos en Chile, por ejemplo, la apropiación excluyente de un lugar por parte de grupos de jóvenes, o por una sola función, convierte a dicho espacio en un lugar socialmente estigmatizado o restringido, al cual quienes no pertenecen deciden no acudir, o no se sienten invitados. Así lo muestra el registro realizado acerca del uso de los espacios públicos por distintos grupos en tres conjuntos de vivienda social: los niños y niñas pequeños —de hasta 3 años de edad— no están en los espacios públicos; los adolescentes, particularmente del género masculino, son el grupo con mayor presencia; los adultos mayores no frecuentan los espacios públicos; y es significativa la mayor presencia de hombres que de mujeres (Segovia 2005b).

Robinson, Siles y Schmid (2003) resaltan —en relación con la pobreza y precariedad urbana— la necesidad de "creación de valores afectivos en los lugares". Sostienen que los lugares adquieren valores afectivos cuando en ellos se producen experiencias positivas. Estas pueden abarcar desde desfiles y celebraciones locales, hasta mejoramiento barrial y buen mantenimiento de espacios públicos, o creación de condiciones institucionales y jurídicas para el establecimiento de empresas que ofrezcan empleo cercano a los habitantes.

Espacio público: riesgo y temor

La experiencia en América Latina muestra que la delincuencia penaliza más a los sectores desfavorecidos, impidiéndoles apropiarse de los espacios públicos o transformando sus barrios ya segregados en áreas de alta vulnerabilidad. Por tanto, el fortalecimiento de la convivencia social en espacios públicos seguros, a escala de barrios y a escala de la ciudad, es un desafío para las políticas habitacionales, urbanas, sociales y culturales. Una activa política de espacios públicos de calidad, que impulse y fortalezca un uso intensivo y diverso y que promueva una acción positiva hacia grupos vulnerables y de riesgo, contribuye eficazmente a crear un ambiente de seguridad. El espacio público calificado es un mecanismo esencial para que la ciudad cumpla su función iniciática de socialización de niños, adolescentes y jóvenes, de colectivos marginados o considerados “de riesgo” (Borja 2005b).

Los espacios públicos constituyen territorios sociales y culturales; por tanto, gestionar el espacio público se vuelve una prioridad en el esfuerzo de controlar la inseguridad. La importancia de los espacios públicos como control social natural ha sido destacada por urbanistas como Oscar Newman (1996) y Bill Hillier (1996). Para Newman, el control social del espacio público —“espacio defendible”— es básico para solucionar el problema de la vulnerabilidad del espacio residencial, de las familias, de la persona. Hillier considera que una de las cosas más importantes para el desarrollo de una comunidad sana es la existencia de un espacio público de encuentro, de co-presencia. El control natural del espacio público se da por la presencia de las personas en las calles, plazas y pasajes, entre otros.

El urbanismo puede contribuir a reforzar dinámicas sociales integradoras: marcar simbólicamente el territorio, proponer una arquitectura con múltiples usos que refuerce la vida colectiva y favorezca la diversidad y la mixtura social. Estas ideas no constituyen un argumento nuevo en favor de la superposición de funciones en la ciudad. Más bien, tienen una larga presencia en el urbanismo contemporáneo: ya en 1961, Jane Jacobs, la legendaria experta en ciudades, argumentaba que la preservación de la seguridad es más probable en espacios en que la diversidad de usos del territorio es mayor.

¿Qué significa que mujeres, y niñas y niños, estén ausentes de los espacios públicos cercanos a su vivienda?

En Santiago de Chile, por ejemplo, la percepción de riesgo que comunican las mujeres se vincula tanto a las condiciones físicas de los conjuntos de vivienda social como a su ambiente social. Así, el miedo como emoción que orienta la conducta de los adultos repliega a las niñas y niños hacia el espacio manejable y restringido de la vivienda (Segovia 2005b). El corolario del miedo es el encierro, la pérdida de libertad; también la restricción de las posibilidades de juego y esparcimiento de los menores. En este

marco, se reduce y acota la posibilidad de descubrir 'el mundo', de que se produzca esa apertura hacia los otros que va paralela a la exploración del entorno, de dar cauce al desarrollo de la sociabilidad.²

En la ciudad de San Salvador, el fenómeno de las *maras*, pandillas que incorporan a adolescentes y jóvenes, incluso a niños de ambos sexos, se ha convertido en un serio problema (Carranza 2004). Escuchando los relatos de las mujeres y de los jóvenes habitantes tanto de Santiago como de San Salvador, se observó un descontento que indudablemente socava la posibilidad de que individuos y grupos se miren de manera positiva a sí mismos en su intimidad y en su relación con los demás. El malestar con el hábitat también es un gran obstáculo para generar sociabilidad, vínculo o integración social, para atenuar la violencia y disminuir la inseguridad. En estas circunstancias, la cultura pandillera ofrece a los jóvenes una instancia de socialización y constituye una opción frente a la falta de espacios de participación y a la exclusión social.

Una mayor integración social supone en parte importante organizar la diversidad local: instaurar, preservar y promover la comunicación entre grupos de actores diferentes —jóvenes, mujeres, adultos mayores, deportistas, etcétera— que habitan un territorio común. Es a partir de un proceso de articulación integral de historias, intereses y requerimientos particulares que se genera y preserva un patrimonio público. La experiencia muestra que los proyectos compartidos que posibilitan la cooperación son piezas clave en la construcción de la identidad colectiva, aportan en muchos sentidos a una pertenencia territorial, espacial (Segovia 2008). Así, la recuperación de la memoria histórica, la celebración de fiestas y aniversarios, la definición de nombres para plazas y calles, constituyen un patrimonio intangible que es importante fortalecer. Un buen ejemplo es el Programa Regional "Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todos y todas", implementado por la Red Mujer y Hábitat de América Latina. En las ciudades de Bogotá (Colombia) y Rosario (Argentina) se han realizado acciones de apropiación de los espacios públicos por parte de grupos de mujeres, campañas contra la violencia, caminatas exploratorias para identificar lugares inseguros, pinturas de murales en los barrios. En Santiago de Chile se han diseñado espacios públicos en los cuales las mujeres han intervenido con sus opiniones y demandas.

2. Un hecho significativo, que ilustra la percepción de inseguridad de las familias de estos conjuntos de vivienda social en Santiago de Chile, es que hay rejas en los accesos a los pasajes y a los bloques, en el entorno y corredores de estos últimos, en las cajas de escala, en las ventanas de las viviendas. Las rejas, en algunos casos, son barreras sucesivas que protegen un terreno baldío, en muchas ocasiones receptor de basura.

Espacio público: ampliación del ámbito privado

El espacio público favorece la vida en el ámbito privado: esta fue una de las conclusiones de la investigación “Espacios públicos urbanos y construcción de capital social: estudio de casos en ciudades de Chile”.³ En todos los casos estudiados se manifiesta que la existencia de los espacios públicos ha contribuido a la sociabilidad de residentes del entorno y usuarios en general. Desde la perspectiva de la comunidad entrevistada, los espacios públicos contribuyen a aumentar las capacidades de vínculo con personas conocidas y desconocidas, a desarrollar situaciones de intimidad familiar o con conocidos que no se pueden dar en los espacios privados o familiares, e incrementar la autoestima, todo lo cual favorece al momento de plantear demandas y dialogar con las autoridades.

Lo anterior no coincide con la imagen que transmiten algunos medios de comunicación, que presentan el espacio público como una suerte de enemigo ante el cual hay que resguardarse, fortaleciendo las barreras del espacio doméstico. Pero el espacio doméstico puede ser igualmente o incluso más peligroso que el público: este último desahoga al primero de algunas de las consecuencias del hacinamiento y la convivencia forzada, lo que parece contradecir algo que se ha erigido en sentido común, como es que el uso del espacio público es antagónico a la vida familiar (protección versus peligro, convivencia versus dispersión) (Segovia y Neira 2005).

Desde una perspectiva similar, Ana Bofill señala que hay que romper las fronteras entre espacio público y espacio privado, conceptos del siglo XIX surgidos de la moral masculina, asociados respectivamente a lo social y lo doméstico y a los roles de hombre y mujer. El espacio, tanto el de detrás como el de delante de las fachadas, es vivido por todas las personas y tiene que ser habitable para todas ellas.

En síntesis, la satisfacción relativa a los espacios públicos se constituye a partir de nudos, de encuentros y desencuentros de estos dos ámbitos, el privado y el público, más las habilidades y experiencias que se adquieren o practican en cada uno de ellos.

Diseñar desde la perspectiva de género significa, entonces, diseñar para la diversidad de personas y de situaciones colectivas, para la soledad y para el encuentro, para la intimidad y para la comunidad.

3. Proyecto 1030155, Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (FONDECYT). El propósito de la investigación ha sido aportar a un debate técnico y político sobre la convivencia en la ciudad, a partir del análisis de las percepciones y aspiraciones de usuarios de espacios públicos y habitantes de su entorno. Los espacios considerados fueron dos parques a escala de la ciudad, en Santiago, y una pequeña plaza, diseñada y construida en forma participativa, en la ciudad de Calama, de alrededor de 140 mil habitantes, ubicada al norte del país.

Lecciones de experiencias en la región

En la perspectiva de frenar la violencia de género y disminuir el impacto de la violencia y la inseguridad en las mujeres, ¿qué lecciones y nuevas estrategias se pueden distinguir?

Haciendo una revisión, en forma de síntesis, de las condiciones de éxito de algunas experiencias en el ámbito de la seguridad urbana en la región (Segovia 2005a), se puede destacar que:

- Las experiencias más exitosas se inscriben en enfoques integrales de prevención. Esto significa que no solamente están orientadas a la prevención social y el control de las situaciones generadoras de inseguridad, sino que también abordan varios de los factores de riesgo asociados a ella (drogas, desempleo, factores individuales y psicológicos, deserción escolar y violencia como cultura de comportamiento, entre otros).
- Estas experiencias se caracterizan por una coordinación y articulación de diferentes instituciones y agentes que se encargan de la seguridad ciudadana, actuando como diseñadores, ejecutores y/o evaluadores, y que además movilizan recursos tanto públicos (nacionales y locales) como privados e internacionales.
- Una característica importante es que la mayoría de las experiencias son programas que se han desarrollado en el espacio local, con una significativa participación de la comunidad y el reclutamiento de actores locales clave, con experiencia en la materia (organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales).
- Otro importante componente que presenta experiencias de éxito es que han implementado sólidas campañas de sensibilización de la opinión pública, usando los medios de comunicación masiva no solo para buscar apoyo a las iniciativas, sino también para lograr la desestigmatización social en el caso de los programas dirigidos a jóvenes, especialmente de bajos recursos.

Un aporte en la promoción de una perspectiva de género en el ámbito de los gobiernos locales lo constituye la guía *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género* (Rainero, Rodigou y Pérez 2005). Esta Guía identifica las siguientes estrategias:

- *Integralidad*. El municipio debe atender simultáneamente las situaciones de exclusión o vulnerabilidad de las mujeres a fin de mejorar su calidad de vida y los servicios que reciben y demandan, y su posición en la sociedad local.
- *Acciones afirmativas*. Son acciones correctivas que tienen como objetivo superar las situaciones de discriminación y desigualdad de las mujeres respecto de sus necesidades y derechos.

- *Capacitación*. Toda implementación de política supone capacitación de sus agentes para su elaboración.
- *Transversalidad*. La equidad de género debe atravesar la agenda municipal. Esto no excluye la existencia de áreas específicas de políticas de género, que son indispensables para garantizar que la transversalidad se efectivice y no quede solo en enunciados.
- *Coordinación*. Para ser eficaces, las políticas locales de equidad de género requieren la colaboración entre distintas áreas del gobierno local, entre distintos gobiernos locales y, a la vez, con el gobierno estatal central o federal.
- *Institucionalización*. Significa incorporar la perspectiva de género y los derechos de las mujeres en la normativa municipal y en las estructuras organizacionales del gobierno local.
- *Promoción de la participación de las mujeres*. Es imprescindible promover la participación de las mujeres a la hora de formular e implementar políticas públicas. Esto supone crear y garantizar condiciones y mecanismos pertinentes.

Para Alejandra Massolo (2007), la seguridad de las mujeres en las ciudades pone en el centro de la escena al gobierno local, con su nuevo perfil institucional y mayor horizonte de competencias, funciones, innovaciones y buenas prácticas. La autora considera que los gobiernos locales son vitales para la implementación de iniciativas de prevención de la violencia y la delincuencia, y que deben desempeñar un rol articulador de los diversos actores.

En un marco de posibilidades y de restricciones, Eva Gilberti (2008) subraya la brecha existente entre la conciencia y la acción: “El pasaje de la conciencia a la acción para quienes tienen responsabilidades decisorias constituye un vacío que se encuentra a menudo. ¿Qué significan los tratados internacionales para los gobiernos de las ciudades? Dos problemas: i) los municipios no se sienten obligados por los tratados internacionales de derechos humanos, incluyendo la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención de Belém do Pará; ii) la creencia de que las obligaciones surgidas de los tratados obligan al Poder Ejecutivo y no a los otros dos poderes que forman el trípede del gobierno republicano: el Poder Legislativo y el Judicial”.

Doreen Massey, en el año 1998, escribió: “Mi pretensión se limita a afirmar que los espacios y los lugares, así como el sentido que tenemos de ellos, se estructuran recurrentemente sobre la base del género (...) esta estructura genérica del espacio y lugar simultáneamente refleja las maneras como el género se construye y entiende en nuestras sociedades, y tiene efectos sobre ellas”.

Una década después, podemos decir que persisten antiguas y emergen

nuevas formas de limitación a la vida urbana que no solo se refieren a desigualdades económicas, culturales, políticas, sino también a persistentes asimetrías entre mujeres y hombres, que van más allá de la violencia física e incluyen tanto privaciones materiales como desventajas simbólicas. La creciente violencia e inseguridad en nuestras ciudades sin duda afecta la convivencia del conjunto de la ciudadanía, pero es vivida por hombres y mujeres de manera distinta (Falú y Segovia 2007).

Concluyo este texto con la invitación a seguirnos interrogando y contribuyendo a una mejor convivencia en la diversidad. Convivencia que supone construir lugares, territorios y relaciones de más inclusión y de más equidad y, por tanto, de más seguridad, para todos y todas. Convivencia que implica crear más confianza en el espacio público y en el espacio privado, en nuestro imaginario urbano y en nuestra cotidianidad.

Referencias

- Arendt, Hannah. 1973. *La condition de l'homme moderne*. Paris: Calmann-Lévy.
- Bachelard, Gastón. 1965. *La poética del espacio*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Backhaus, Annette. 1999. Violencia de género: de problema privado a problema de seguridad ciudadana. En *Violencia de género y estrategias de cambio*, comp. y ed. Annette Backhaus y Regine Meyer, 13–26. Managua: Proyecto de Promoción de Políticas de Género / GTZ.
- Bofill, Anna. 1998. De la ciudad actual a la ciudad habitable. Ponencia presentada al II Encuentro Mujeres en la Arquitectura. Universidad de Alcalá, Madrid, 1998. En sitio web de la Asociación La Mujer Construye, www.lamujerconstruye.org/actividades/es/otrosarticulos/ciudadhabitabile.htm.
- Borja, Jordi. 2005a. Revolución y contrarrevolución en la ciudad global. *Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* (Universidad de Barcelona) 10(578) (20 de abril de 2005). Acceso en www.ub.es/geocrit/b3w-578.htm.
- Borja, Jordi. 2005b. Urbanismo y ciudadanía. *Los Monográficos de Barcelona Metròpolis Mediterrànea* 6: 43–50.
- Borja, Jordi; Manuel Castells. 1998. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Borja, Jordi; Zaida Muxí. 2003. *El espacio público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Editorial Electa.
- Carranza, Marlon. 2004. Políticas juveniles y rehabilitación de mareros en El Salvador. En *Maras y pandillas en Centroamérica. Políticas juveniles y rehabilitación*, vol. III, 15–88. Editado por ERIC, IDIES, IUDOP, NITAPLAN-DINIPRO. Managua: UCA Publicaciones.
- Carrión, Fernando. 2003. Ciudad y centros históricos: Centros históricos y actores patrimoniales. En *La ciudad inclusiva*, comps. Marcello Balbo, Ricardo

- Jordán y Daniela Simioni, 129–152. Santiago: División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Cooperazione Italiana.
- Carrión, Fernando. 2004. Espacio público: punto de partida para la alteridad. En *Ciudad e inclusión: por el derecho a la ciudad*, comp. Fabio Velásquez, 55–79. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.
- Dammert, Lucía. 2007. Entre el temor difuso y la realidad de la victimización femenina en América Latina. En *Ciudades para convivir*, ed. Ana Falú y Olga Segovia, 89–107. Santiago: Red Mujer y Hábitat de América Latina / UNIFEM / AECID – Ediciones SUR.
- Davis, Mike. 2001. *Control urbano: la ecología del miedo*. Barcelona: Virus Editorial.
- Durán, María-Ángeles. 2000. Ciudades proyectadas. Una reflexión sobre Barcelona. En *La ciutat de les dames*, eds. M. L. Penelas y B. Porqueres, 63–80. Barcelona: Urbanitats, Centre de Culture Contemporània de Barcelona.
- Falú, Ana; Olga Segovia, eds. 2007. *Ciudades para convivir: sin violencias hacia las mujeres*. Santiago: Red Mujer y Hábitat de América Latina / UNIFEM / AECID – Ediciones SUR.
- García Canclini, Néstor. 2000. *La globalización imaginada*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Ghorra-Gobin, Cynthia. 2001. Les espaces publics, capital social. *Revue de Géographie de Lyon* 76(1): 5–12.
- Gilberti, Eva. 2008. Violencia hacia las mujeres. Aspectos conceptuales y experiencias prácticas. Texto para Curso Virtual de Posgrado “Violencia Urbana, Inseguridad y Discriminación. Hacia la convivencia en la ciudad desde un enfoque de género”, del Programa Regional “ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todos y todas”, de UNIFEM, e implementado por CEUR / CONICET (Buenos Aires) y la Red Mujer y Hábitat de América Latina.
- Gomáriz, Enrique; Ana Isabel García. 2003. *Género y seguridad democrática. Marco conceptual y criterios metodológicos*. San José, Costa Rica: Fundación Género y Sociedad.
- Habermas, Jürgen. 1989. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Hillier, Bill. 1996. *Space is the Machine*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jacobs, Jane. 1961 [1992]. *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Vintage Books.
- Joseph, Isaac. 1999. *Retomar la ciudad. El espacio público como lugar de la acción*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Lersch, Kim Michelle. 2004. *Space, Time and Crime*. Durham, NC: Carolina Academic Press.
- Massey, Doreen. 1994. *Space, Place and Gender*. Cambridge: Polity Press. Traducción tomada de revista *Debate feminista* 9(17) (1998).
- Massolo, Alejandra. 2007. Análisis y propuestas para la acción de los gobiernos locales en la seguridad de las mujeres en las ciudades. En *Ciudades para convivir: sin violencias hacia las mujeres*, eds. Ana Falú y Olga Segovia, 133–153. Santiago: Red Mujer y Hábitat de América Latina / UNIFEM / AECID – Ediciones SUR.
- Moser, Caroline. 2004. *Urban Violence and Insecurity: An Introductory Roadmap*. *Environment and Urbanization* 16(12): 3–16 (October 2004). Acceso en <http://eau.sagepub.com/cgi/reprint/16/2/3>.

- Neira, Hernán. 2007. La naturaleza del espacio público. Una visión desde la filosofía. En *Espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía*, ed. Olga Segovia, 29–40. Santiago: Ediciones SUR.
- Newman, Oscar. 1996. *Creating Defensible Space*. New York: Diane Publishing.
- PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2006. Gobernabilidad local, convivencia y seguridad ciudadana. Marco para la acción. Proyecto Regional de Gobernabilidad Local en América Latina. www.logos.undp.org.co/.../Seguridad_y_Convivencia/marco_conceptual_seguridad_y_convivencia_junio2006.pdf
- Rainero, Liliana; Maite Rodigou, Soledad Pérez. 2005. *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*. Córdoba: CISCISA, Coordinación Red Mujer y Hábitat de América Latina / UNIFEM / AECID.
- Remedi, Gustavo. 2000. La ciudad latinoamericana S. A. (o el asalto al espacio público). *Escenarios* 2(1) (abril), www.escenario2.org.uy/numero1/remedi.htm.
- Robinson, Lindon J.; Marcelo E. Siles, Allan Schmid, 2003. El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro. En *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, comp. Raúl Atria y Marcelo Siles, 51–114. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) / Michigan State University.
- Salcedo, Rodrigo. 2002. El espacio público en el debate actual: Una reflexión crítica sobre el urbanismo post-moderno. *EUIRE* (Santiago) 28(84): 5–20.
- Segovia, Olga. 1992. Espacio y género. *Proposiciones* 21: *Género, mujer y sociedad*, 122–131. Santiago: Ediciones SUR.
- Segovia, Olga. 2005a. Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y la precariedad urbana: espacio público. Documento de Proyecto Pobreza Urbana. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Segovia, Olga. 2005b. Habitar en conjuntos de vivienda social: ¿cómo construir identidad, confianza y participación social? En *Los con techo: Un desafío para la política de vivienda en Chile*, eds. Alfredo Rodríguez y Ana Sugranes, 81–99. Santiago: Ediciones SUR.
- Segovia, Olga, ed. 2007. *Espacios públicos y construcción social: hacia un ejercicio de ciudadanía*. Santiago: Ediciones SUR.
- Segovia, Olga; Guillermo Dascal, eds. 2000. *Espacio público, participación y ciudadanía*. Santiago: Ediciones SUR.
- Segovia, Olga; Hernán Neira. 2005. Espacios públicos urbanos: Una contribución a la identidad y confianza social y privada. *Revista INVI* (Santiago: Instituto de la Vivienda, U. de Chile) 20(55): 166–182.
- Segovia, Olga; Ricardo Jordán. 2005. *Espacios públicos urbanos pobreza y construcción social*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sennett, Richard. 1994. *Flesh and Stone: The Body and the City in Western Civilization* New York: W.W. Norton.
- Tamayo, Giulia. 2002. Seguridad ciudadana con enfoque de género. Ponencia presentada en la Conferencia Centroamericana y el Caribe, Proyecto de Promoción de Políticas de Género / GTZ, Managua.
- Tassin, Etienne. 1991. Espace commun ou espace public? L'antagonisme de la communauté et de la publicité. *Hermès* (París) 10: 120–139.
- Touraine, Alain. 1998. Conferencia pronunciada en Barcelona con motivo del décimo aniversario de la Mancomunitat Metropolitana.

UN-HABITAT (2007). *State of the World's Cities Report, 2006/07*. Nairobi: UN-HABITAT.

Vanderschueren, Franz. (2008). De la violencia urbana a la cultura de prevención. Texto presentado en el Curso Virtual de Posgrado "Violencia Urbana, Inseguridad y Discriminación. Hacia la convivencia en la ciudad desde un enfoque de género", del Programa Regional "ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todos y todas", de UNIFEM, e implementado por CEUR/CONICET (Buenos Aires) y la Red Mujer y Hábitat de América Latina.

Vargas, Virginia. 2006. Las mujeres y la democracia de proximidad: algunas pistas. Texto presentado en el VI Foro de Autoridades Locales para la Inclusión Social, Caracas, 2006. En: www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/vargas.pdf

Viviescas, Fernando. 1997. Espacio público: Imaginación y planeación urbana. En *La calle, lo ajeno, lo público y lo imaginado*, ed. Barrio Taller. Bogotá: Documentos Barrio Taller, Serie Ciudad y Hábitat.

Wacquant, Loïc. 2000. *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Manantial.

Ciudad, espacio público e inseguridad. Aportes para el debate desde una perspectiva feminista

Liliana Rainero

PARA ESTA REFLEXIÓN SOBRE LA INSEGURIDAD que viven las mujeres en las ciudades, los impactos en su vida cotidiana, los factores de riesgo vinculados a las condiciones de desigualdad social que se expresan en el territorio y que potencian la violencia de género, recuperaremos estudios previos de la Red Mujer y Hábitat de América Latina. En ellos se indaga problemáticas que constituyen el antecedente y motivación del actual Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todos y todas”,¹ ejecutado en la región por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) e implementado en distintas ciudades por las instituciones referentes de la Red Mujer y Hábitat en cada país.

El primero de tales estudios trata sobre el uso del espacio público por parte de varones y mujeres en cinco ciudades del Cono Sur. Permite verificar la pervivencia actual de pautas culturales arraigadas en la sociedad y que asignan roles y autorizaciones diferentes a varones y mujeres respecto al uso del espacio público, e ilustra sobre los efectos diferenciados del temor en la cotidianidad de unos y otras.

Un segundo estudio, apoyado por el Fondo Fiduciario de Apoyo a

Liliana Rainero es arquitecta, profesora e investigadora de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba. Directora del Centro de Investigaciones y Servicios para el Cono Sur, Argentina (CISCSA). Ejerce la Coordinación Regional de la Red Mujer y Hábitat de América Latina, e integra el Comité Coordinador de la Comisión Huairou, y de Ciudades y Mujeres Internacional.

1. El Programa Regional es ejecutado por UNIFEM e implementado por instituciones referentes de la Red Mujer y Hábitat de América Latina y el Caribe, en Rosario, Argentina, Santiago de Chile y Bogotá, Colombia. Realiza acciones en Brasil y Perú. Actualmente se ha ampliado a Guatemala y El Salvador. En Bogotá, participa también en la implementación del Programa, junto a la Red Mujer y Hábitat, la Red Nacional de Mujeres. Otras redes regionales, como la Red de Educación Popular Entre Mujeres (REPEM) y el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), colaboran con el Programa aportando desde su experiencia específica. El programa se encuentra en ejecución desde 2007 (www.redmujer.org.ar).

Acciones para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, de UNIFEM, permitió profundizar en torno a las violencias específicas vividas por las mujeres vinculadas al territorio y los mecanismos de ‘invisibilización’ de dichas violencias por parte de la sociedad.

Asimismo, se hace referencia a estudios en otros contextos, especialmente al realizado en ciudades de Estados Unidos de más de 100 mil habitantes, que intentan poner a prueba hipótesis feministas predictivas de la violencia hacia las mujeres —específicamente, la violación—, en particular aquellas basadas en las corrientes principales del pensamiento político (feministas marxistas, liberales, radicales y socialistas).

Finalmente, se ejemplifica con algunos resultados del Programa Regional actualmente en proceso de desarrollo en ciudades de Chile, Argentina y Colombia.

Inseguridad en las ciudades e impactos diferenciales de género

El derecho a la ciudad, entendido como la garantía para acceder a las oportunidades económicas, sociales, políticas y culturales que brinda la vida urbana, tal como se lo formula en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad,² ha sido incluido no solo en las agendas de organizaciones sociales locales e internacionales, sino también en las de agencias de Naciones Unidas y gobiernos locales. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, por ejemplo, refiere al Índice de Desarrollo Humano Urbano, promoviendo un modelo de ciudad que posibilite la ampliación de las capacidades de los individuos en un mundo como el actual, donde la vida en aglomerados urbanos es la forma predominante de organización social (PNUD 2006). En este contexto se sostiene que la seguridad de ciudadanos y ciudadanas es, sin duda, una condición indispensable del desarrollo humano. “El primer escalafón del desarrollo humano es la seguridad humana. Por eso, el primer deber del Estado es proteger la vida e integridad física de sus asociados y en esto consiste el pacto mínimo de ciudadanía” (Moro 2008: 7).

Por su parte, el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT), en su informe sobre las ciudades, asume el

2. Organizaciones no gubernamentales y movimientos urbanos, asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil, comprometidas con las luchas sociales por ciudades justas, democráticas, humanas y sustentables, articulados desde el Primer Foro Social Mundial (2001), están construyendo una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad que busca recoger los compromisos y medidas que deben ser asumidos por la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales, parlamentarios y organismos internacionales para que todas las personas vivan con dignidad en nuestras ciudades.

concepto de *ciudades armónicas* como un enfoque que permite entender el actual mundo urbano y como una herramienta operativa para afrontar los desafíos más importantes de las áreas urbanas. En dicho informe se señala que las ciudades han crecido económicamente al mismo tiempo que aumentaban sus desigualdades, las cuales impactan en todos los aspectos del desarrollo humano (UN-HABITAT 2008).

En general, las ciudades son y han sido objeto de profusos análisis e investigaciones. No obstante, históricamente los estudios urbanos y los referidos a la seguridad/inseguridad en las ciudades han tendido a ignorar aspectos que sí han sido recogidos en los aportes de las feministas, que tocan la vida cotidiana de las mujeres. Así, desde los años ochenta y noventa, temas referidos al derecho de las mujeres a la tierra, a la vivienda y a los servicios; su aporte a la construcción de los asentamientos humanos; el uso del tiempo y el impacto diferencial de la organización del territorio en la vida de las mujeres, producto de la división sexual del trabajo que aún persiste en nuestras sociedades, se han constituido en objeto de producción de conocimientos, desarrollo de herramientas, construcción de capacidades y acciones para incidir en las políticas habitacionales y urbanas (Falú y Rainero 1994: 167).

Estudios académicos que vienen enriqueciendo el campo disciplinar con aportes de feministas desde distintas perspectivas, como la sociológica, la antropológica o la geográfica, han sido desarrollados en distintos países del mundo. Sin embargo, este avance teórico no se ve suficientemente reflejado en los estudios urbanos en general, y menos aún en las políticas públicas urbanas y las de seguridad ciudadana. Los abordajes que comúnmente incorporan las políticas públicas, como también el enfoque que prevalece en muchos estudios, desconoce o niega el conflicto que subyace en las relaciones de género, basado en la subordinación de las mujeres y el ejercicio del poder por parte de los varones, cuya manifestación más extrema es la violencia. El concepto de género no es entendido en su dimensión relacional; se asocia *género* a mujeres y, por lo tanto, no se cuestionan las relaciones de poder. Se apuesta a mejorar algunas condiciones de vida de las mujeres o las manifestaciones más notorias de las desigualdades, sin hacerse cargo de las causas estructurales de las mismas. Pero, como bien expresa Teresa del Valle (2006), el miedo, lo mismo que la seguridad, tiene referentes y significados distintos para hombres y para mujeres. La metodología que introduce la crítica feminista marca esa diferencia: es distinto pensar el miedo como una experiencia social amplia, que pensarlo desde las mujeres.

En este aspecto, como en muchos otros, se hace necesario profundizar las argumentaciones en favor de incorporar los aportes teóricos del feminismo al análisis de la realidad y de la vida en las ciudades, y transformar en acción política los conocimientos producidos. Entre tales aportes, y en cuanto al tema específico de la percepción de seguridad e inseguridad y

las violencias que sufren las mujeres en las ciudades, haremos referencia a dos estudios: uno sobre el uso del espacio público por parte de varones y mujeres, realizado en cinco ciudades del Cono Sur (Montevideo, Uruguay; Asunción, Paraguay; Mendoza y Rosario, Argentina; Talca, Chile);³ y otro que profundizó en los aspectos de las violencias específicas que viven las mujeres en la ciudad, desarrollado en los distritos de Lima, Perú, y en la ciudad de Rosario, Argentina.⁴

Uso del espacio público por varones y mujeres en cinco ciudades del Cono Sur

En este estudio se buscó construir indicadores urbanos que dieran cuenta del uso del espacio público a través de dos niveles analíticos: indicadores referidos a *aspectos estructurales del espacio público*, sobre la base de datos secundarios; e indicadores referidos a los *aspectos de percepción y opinión* de varones y mujeres respecto del uso y disfrute de la ciudad. El análisis se realizó a partir de una encuesta aplicada a una muestra poblacional representativa, realizada en las cinco ciudades mencionadas. Es a esta última dimensión que interesa hacer referencia en el presente artículo.

El espacio público constituye uno de los polos de tensión de la dicotomía público/privado que marca las relaciones de género. Al mismo tiempo, constituye un lugar privilegiado de socialización en la ciudad, actualmente amenazado por las nuevas dinámicas urbanas caracterizadas por la fragmentación territorial y exclusión social.

En primer lugar, en un contexto de ciudades con tendencia a la privatización de los espacios públicos, y donde la homogeneización social funciona con exclusiones no explícitas —como aquellas basadas en la forma de vestir o el color de la piel—, el estudio puso de manifiesto resultados contrastantes con la tendencia privatizadora de los espacios públicos. Un alto porcentaje, más del 80 por ciento de la población encuestada, valoró la importancia de los espacios públicos como lugar de recreación y socialización, y también un alto porcentaje manifestó utilizar parques y plazas, lo que está mostrando la vitalidad de nuestras ciudades, no obstante

3. Programa “Instrumentos para la gobernabilidad urbana: Indicadores urbanos de género, 2002-2003”. Participaron distintas instituciones de la Red Mujer y Hábitat, que coordinó el Programa, y otras organizaciones convocadas: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM, Brasil); Departamento de Sociología, Universidad de la República, Uruguay; Servicios de Formación y Estudios de la Mujer (sefem, Paraguay); Corporación SUR y Hexagrama (Chile); Centro de Investigaciones y Servicios Cono Sur Argentina (ciscsa, Argentina), con apoyo de unifem, Brasil y Cono Sur.

4. Proyecto Regional “Ciudades sin violencia para las mujeres, ciudades seguras para todos y todas” (2004), en el marco del Fondo Fiduciario de Apoyo a Acciones para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer establecido por unifem. Coordinado por Flora Tristán en Perú, y en Argentina, por ciscsa (Coordinador de la Red Mujer y Hábitat).

los obstáculos vinculados a la accesibilidad, la inseguridad, vandalismo o insuficiente mantenimiento de los espacios públicos. Esto permite pensar en la importancia de su recuperación y promoción como condición de la democratización de la ciudad.

Las calles del propio barrio encabezan el lugar donde los ciudadanos y ciudadanas mencionaron sentir inseguridad. Luego, el centro de las ciudades (indicativo de la transformación importante de las áreas centrales de nuestros países, donde la residencia deja paso a funciones financieras, administrativas y comerciales, provocando el vaciamiento de dichas áreas a determinados horas y días no laborables). El tercer lugar mencionado como inseguro fue la propia residencia. Las plazas y parques, como también el transporte público, fueron identificados como lugares donde la población también expresa sentirse insegura. En el caso del transporte público, la inseguridad afecta principalmente a las mujeres.

Un tercer resultado significativo, específicamente en relación con la inseguridad en la ciudad, es que resultó ser levemente mayor para las mujeres. La mayor diferencia entre ellas y los varones radica en que, por causa de la inseguridad, las mujeres —y no así los hombres— modifican sus rutinas cotidianas, los lugares por donde transitan y los horarios en los cuales circulan. En una palabra, el estudio verificó el impacto diferencial del temor en varones y mujeres: son las mujeres las que, por temor, limitan el uso y apropiación de la ciudad; son ellas las que arbitran estrategias individuales *evitativas* de determinados lugares del barrio o de la ciudad. Estas conductas son naturalizadas y, en consecuencia, en muchos casos sus causas son 'invisibilizadas' y no reconocidas ni siquiera por las propias mujeres que las vivencian. Teresa del Valle (2006) ha definido estas conductas como "los espacios que nos negamos": son los lugares a los que las mujeres renuncian o por los que circulan porque forman parte de su vida cotidiana, pero que básicamente están mediatizados por miedos.

Otro dato relevante en el estudio fue comprobar que la violencia sexual que sufren las mujeres en las ciudades prácticamente no fue mencionada por la población encuestada entre los hechos de violencia reconocidos en el barrio o la ciudad. Esto evidencia fuertemente de qué manera los delitos tipificados como tales son una construcción social, que excluye entre ellos la violencia de género; explica la ausencia de la violencia de género como tema de las políticas públicas que intentan dar respuesta a la inseguridad urbana; y también su no consideración por la sociedad civil y por las propias mujeres, que difícilmente articulan la violencia de género (casi exclusivamente asociada a la violencia privada) con las políticas macro de seguridad ciudadana.

Marta Torres Falcón (2004), citando a Galtung (1981), señala que toda interacción humana se realiza en un contexto social que debe ser analizado para entender el fenómeno de la violencia. Las relaciones entre los individuos se realizan en un contexto social determinado en el que se sitúa la

violencia personal (cara a cara entre los individuos) y la estructural (que emana de las estructuras sociales, legislaciones, sistemas de salud y educación). Al perpetuar patrones de desigualdad (entre razas, clases, etnias, sexos), la violencia estructural que ahí se gesta tiende a reproducirse a sí misma, y en ese terreno de relaciones individuales y grupales aparece la tercera dimensión del modelo de Galtung: la violencia cultural, que deriva de múltiples prácticas comunitarias. Esta última se refiere fundamentalmente a los discursos que atraviesan y dan forma al imaginario social, imponiendo figuras rígidas y excluyentes de lo que son o deben ser las mujeres y lo femenino, y lo que son o deben ser los varones y lo masculino. En este libreto, el espacio público está presentado como un universal al que acceden tanto varones como mujeres. En la realidad, sin embargo —como lo señalan diversas investigaciones—, se dan diferentes internalizaciones entre unos y otras, referentes a su ubicación en el espacio. Por ejemplo, el estudio al que venimos haciendo referencia, realizado en las cinco ciudades mencionadas, relevó fundamentalmente opiniones y actitudes en la población de varones y mujeres de distintas edades y sectores sociales, en relación con las autorizaciones sociales respecto de las conductas aceptadas y esperadas para uno y otro sexo que sustentan los valores culturales predominantes. Entre esas opiniones y actitudes, algunas tratan sobre la “naturaleza” femenina y masculina, es decir, los rasgos vinculados con el ser “biológicamente” mujer y varón y los atributos asignados a unas y otros; otras aluden a conductas y roles asignados a mujeres y a varones. Las respuestas fueron agrupadas mediante una escala que contempla cuatro categorías: tradicionalista fuerte, tradicionalista débil, progresista débil, progresista fuerte.

En relación con los comportamientos esperados para las mujeres en la ciudad, y específicamente en los espacios públicos, surgieron afirmaciones como “las mujeres debieran evitar vestirse provocativamente para no ser agredidas o molestadas en la calle”, “las mujeres no debieran transitar ni permanecer solas en los espacios públicos, para evitar riesgos”. Por lo general, las posiciones progresistas se reducen marcadamente, siendo los varones los más tradicionalistas en sus respuestas. Ahora bien, aunque no se puede correlacionar sexo con respuesta tradicionalista o progresista, ya que hay diferencias marcadas entre las ciudades, la tendencia mencionada constituye un dato significativo de la realidad (Rainero y Rodigou 2004).

Lo importante es la pervivencia de pautas culturales arraigadas en la sociedad, donde la violencia hacia las mujeres encuentra explicaciones causales en la conducta de las propias mujeres. En esta línea, es importante recuperar lo planteado por Segato (2003) acerca de la distancia que media todavía entre la condena a la violencia expresada por las leyes, y la dimensión de la violencia inherente a la dinámica tradicional de género, inseparable de la estructura jerárquica de esa relación. Como expresa la autora, “el contrato que condena y, por otro, el estatus que pervive”.

Violencias que viven las mujeres en la ciudad: los casos de Lima, Perú, y de Rosario, Argentina

El segundo estudio al que hacíamos referencia, realizado en las ciudades de Lima, Perú, y Rosario, Argentina, se desarrolló a través de grupos focales con mujeres. En estas instancias, las experiencias de las participantes en la ciudad, sus percepciones y sentimientos, cobraron sentido colectivo al mostrarse como comunes a casi todas las mujeres. Lograron construir y nombrar las violencias específicas vividas en el ámbito urbano, reconocer su naturalización y los mecanismos de ‘invisibilización’ colectiva.

Ahora bien, esta toma de conciencia —en el sentido de situar la experiencia en un marco de sentido que tiene al territorio y al espacio público como ámbito de exclusión y fuente de violencia cotidiana para las mujeres por el solo hecho de serlo— posibilitó vincular en un continuum esta violencia “puertas afuera” con la violencia privada. Asimismo, permitió reconocer factores que pueden predisponer en mayor o menor grado a las percepciones de temor, vinculados a las condiciones del barrio y la ciudad. El estatus socioeconómico y, en consecuencia, las características del lugar donde se vive, las calles por donde se transita, el transporte público, fueron identificados como factores determinantes para la movilidad y la apropiación de la ciudad por parte de las mujeres: su menor calidad se relacionaba casi directamente con mayores percepciones de temor en ellos y, por consiguiente, con menores rangos de uso de la ciudad.

Por otra parte —y un tema no menor, que permitió hacer visibles las diferencias entre las propias mujeres— es que, para las mujeres de sectores medios, el discurso de los derechos ganados obstruye la posibilidad de reconocer la violencia específica de la que son víctimas por el solo hecho de ser mujeres, la cual fue reconocida más fácilmente por las mujeres de sectores de menos recursos económicos.

En el mismo estudio, la percepción acerca de los mecanismos de protección en la ciudad y lugares considerados de mayor o menor riesgo, fue confrontada con la experiencia de las trabajadoras sexuales. Donde algunas mujeres podían reconocer protección —por ejemplo, la relación con las instituciones— otras percibían una amenaza. Algunos sitios definidos como excluyentes y prohibidos de transitar para algunas, eran espacios naturales para otras. El reconocimiento de las diferentes situaciones entre las propias mujeres según la inserción social de unas y otras, permitió el reconocimiento de distintos tipos de violencia, y pensar el territorio y sus recursos desde la diversidad de situaciones sociales y de género (Rodigou 2003).

Las aproximaciones descritas confirman que violencias que vivencian las mujeres en la ciudad —hostigamiento verbal, invasión del espacio corporal en los transportes públicos, acoso y violación, sumados a otros delitos, como robos, arrebatos varios, que hemos relevado en nuestros es-

tudios— constituyen una realidad cotidiana para ellas, que contrasta con su escasa repercusión social: naturalización y trivialización de la violencia, asociada a la impunidad de los agresores. Como sostiene Braig (2001), las mujeres callan por temor a convertirse en víctimas por segunda vez. Silencios, tabúes, escándalos e impunidad son las formas de reacción frente a la violencia contra las mujeres que impiden que la violencia sexualizada contra ellas sea considerada un problema social.

¿Qué muestran los datos de distintas realidades?

¿Qué nos dicen algunos datos y estudios? En Argentina hay casi 250 violaciones al mes. Así lo reveló un informe de la Dirección Nacional de Política Criminal. Sabemos que la cifra real es superior, debido a que solo un tercio de los ataques sexuales es denunciado. Y de ese tercio, nueve de cada diez quedan impunes. Por su parte, la Encuesta Nacional de Violencia contra las Mujeres en Francia (ENVEFF 2000)⁵ destaca que una de cada cinco mujeres había sido objeto de presiones, e incluso violencia física y verbal, en la calle, en el transporte o lugares públicos. Solo el 5 por ciento de violaciones a mujeres adultas dio lugar a una denuncia (si se compara los datos de las denuncias con los de gendarmería y policía).

No existe un estatus socioeconómico, edad o apariencia que predisponga a ser víctima: ser de sexo femenino constituye el principal factor de exposición al riesgo de una agresión sexual. Muchas mujeres que llaman a las líneas gratuitas de apoyo a mujeres violadas se sienten obligadas a aclarar “llevaba pantalones. No me pongo más falda después de la agresión”. Diversas autoras vinculan estos datos con el hecho de que se trata de una sociedad que continúa siendo dominada por hombres (las mujeres siguen alejadas de los puestos de responsabilidad en la vida económica, social y política) y explican que la violencia atraviese todas las capas de la población, cualquiera sea el nivel social o cultural. *La violencia empieza ahí donde existe sometimiento de cada uno a un rol*. Los datos de violencia de género en los países europeos, donde los países nórdicos llevaban la delantera, abrieron un debate acerca de la pervivencia de la violencia en países con derechos ganados para las mujeres.

5. La encuesta enveff, realizada a petición del Servicio de los Derechos de la Mujer y la Secretaría de Estado de los Derechos de la Mujer, responde a las recomendaciones dirigidas a los gobiernos en la Conferencia Mundial sobre las Mujeres de 1995, en Pekín, “de producir estadísticas exactas sobre los actos de violencia que padecen las mujeres”. La encuesta se realizó por teléfono, de marzo a julio de 2000, entre una muestra representativa de 6.970 mujeres de 20 a 59 años que vivían en Francia metropolitana, fuera de las instituciones de acogida. Christophe Soullez, “Violencia sobre las mujeres en Francia”. Coloquio Anual del cipc (Centro Internacional sobre Prevención del Crimen), Estado de Querétaro, México, 14 de noviembre de 2008.

Frente a esta realidad de violencia de género extendida surgen algunas interrogantes: ¿quizá puede ser explicada en parte por la existencia de más estadísticas? Pero, aun así, los números absolutos continúan siendo cifras alarmantes. O, ¿explicaría quizá esta situación el hecho de que a mayores logros de las mujeres hay mayor resistencia del sistema patriarcal?

En esta línea de interrogantes, es importante hacer mención a los resultados del estudio realizado en Estados Unidos en 238 ciudades de más de 100 mil habitantes para poner a prueba hipótesis predictivas sobre violación basadas en las corrientes principales del pensamiento: feministas marxistas, liberales, socialistas y radicales, que vinculaban positiva o negativamente el estatus absoluto de las mujeres y la equidad, con las tasas de violación (Martin, Vieraitis, Britto 2006).

Uno de los predictores de tasas de violación que tuvo apoyo en los resultados de los estudios fue el estatus absoluto de las mujeres en las ciudades (sostenido por la hipótesis feminista marxista, que vinculaba positiva y/o negativamente el estatus absoluto de las mujeres y la equidad de género, con el mayor o menor número de casos de violación). En ciudades con mayores ingresos de las mujeres, mayor nivel de estudios universitarios, mayor participación laboral y mayor prestigio ocupacional, las tasas de violación eran menores. Según los autores y autoras, es probable que este resultado se deba principalmente al ingreso medio de las mujeres y al porcentaje en cargos de gestión (jerarquía ocupacional), que son las dos medidas absolutas que se correlacionaron más fuertemente con las menores tasas de violación.

Pero los estudios, además de apoyar la argumentación de la tesis marxista que predice que a mayor estatus absoluto de las mujeres menores tasas de violación, dan sustento a la tesis de las feministas radicales, según las cuales a mayor equidad de género, mayor número de violaciones. Esto sería producto del "efecto *backlash*", es decir, la reacción adversa por la cual el logro de las mujeres en determinadas áreas redundaría en un sentimiento de amenaza para el sistema patriarcal. En apoyo a esta tesis, el mismo estudio argumenta que las investigaciones han demostrado que las mujeres con nivel universitario demoran el matrimonio y la maternidad, y que para ellas el divorcio es menos problemático desde el punto de vista económico, porque su capital social es más alto. Esto podría disminuir la dependencia económica de las mujeres respecto de los recursos de los varones y cambiar las relaciones de poder entre ellos, lo que posiblemente significaría una amenaza a la estructura y privilegios del patriarcado.

A primera vista, estos dos hallazgos, que apoyan la hipótesis marxista y la radical de efecto adverso, parecen contrapuestos desde el punto de vista teórico. Sin embargo, según los autores, se complementan cuando se utiliza un modelo explicativo más integrado. Los resultados en conjunto apoyarían la posición feminista socialista, según la cual la sociedad se estructura de acuerdo con sistemas duales de clase y género, que ponen a las

mujeres en una posición de desventaja estructural acumulativa.

Otros datos del estudio importantes de señalar apuntan a que un efecto más fuerte que el índice de estatus absoluto de las mujeres es el componente de privación de acceso a recursos. En ciudades con mayores niveles de pobreza, las tasas de violación son más altas. Esto es consecuente con las teorías que muestran una relación significativa entre pobreza, desigualdad y tasas de violación. Asimismo, estos hallazgos contradicen muchos de los resultados de las investigaciones que identifican la inequidad económica, étnica, racial o de género, como el predictor más importante de la violación, más que la privación absoluta. Consistente con la teoría feminista marxista, aparece que los mayores niveles de ingreso de las mujeres, logros educativos, estatus ocupacional y participación en el mercado, están significativamente relacionados a bajos índices de violación.

Los resultados indican, así, que el estatus absoluto y las privaciones de recursos son dos de las variables más importantes donde focalizarse cuando se intenta explicar los índices de violación.

Desde otra perspectiva, vinculando territorio y niveles de seguridad/inseguridad, nuestros estudios sobre ciudades de América Latina llevarían a pensar que las mujeres con mayores ingresos viven en barrios más seguros, con infraestructura y servicios de seguridad, y utilizan menos el transporte público masivo. A modo de ejemplo, podemos citar que el transporte público masivo Transmilenio en la ciudad de Bogotá es mencionado por las mujeres como un lugar donde sufren acoso sexual, al igual que el metro en la ciudad de México, situación que obligó a destinar unidades especiales para mujeres por los abusos denunciados.

Ahora bien, como reconocen las autoras y autores del estudio realizado en Estados Unidos, su indagación tiene hallazgos, pero también limitaciones. Los estudios futuros necesitan incorporar un orden temporal más claramente definido y que ayude a identificar cómo el efecto de un mejor estatus y el del *backlash* pueden coexistir en un modelo explicativo de la violación, y a determinar las esferas socioeconómicas en que las mujeres están logrando mayor equidad a través del tiempo (ej. educación, estatus ocupacional, ingreso). Esto es, identificar qué factores explican cuáles logros de género pueden ser los más amenazadores para el sostenimiento del patriarcado. Es necesario, asimismo, complementar los estudios macro con estudios a nivel micro que permitan, por ejemplo, conocer las percepciones de los varones acerca de los logros de las mujeres y proveer una comprensión más completa de la persistencia no solo de la violación, sino de la violencia hacia las mujeres en las grandes ciudades.

Los estudios no concluyentes que hemos traído a colación refuerzan la idea de la necesidad de profundizar las causas complejas que vinculan las distintas manifestaciones de violencia hacia las mujeres con otras violencias sustentadas en las desigualdades e inequidades sociales. Es decir, profundizar estudios cualitativos que permitan contextualizar los vínculos

entre la violencia de género y la violencia social.

Frente a la pervivencia de los estereotipos de género al que hacíamos alusión al inicio de este artículo, y a los datos que muestran la persistencia de la violencia hacia las mujeres y las inequidades de género en distintos países, pareciera —como sostiene Nancy Fraser (1997)— que la injusticia económica y la cultural se entrecruzan y se refuerzan mutuamente de manera dialéctica. De esta forma, como expresa la autora, solo podemos concebir la justicia identificando las dimensiones emancipatorias de las dos problemáticas e integrándolas en un marco conceptual único y comprensivo, esto porque las diferencias culturales pueden ser elaboradas con libertad y mediadas democráticamente solo sobre la base de la igualdad social.

En este sentido, son necesarias políticas emanadas desde el Estado que promuevan la equidad social, al mismo tiempo que transformaciones culturales profundas —siempre siguiendo a Fraser— en las formas de las relaciones interpersonales y en la valoración de los sujetos sociales.

Los medios de comunicación y la educación debieran ser ámbitos preferenciales de trabajo en esta línea. El Estado es sin duda responsable de promover estos cambios, pero la sociedad civil y las organizaciones de mujeres y feministas pueden tener un rol protagónico en este proceso.

Y es aquí donde el territorio y su organización constituyen también una instancia posibilitadora de la transformación de vínculos o de la reproducción de jerarquías entre los géneros. La Declaración Mundial de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA, por su sigla en inglés) sobre las Mujeres en el Gobierno Local (1998) expresaba que el derecho a la movilidad libre y segura requiere afrontar las circunstancias que la obstaculizan. En relación con esto, la planificación urbana puede aportar a promover ciudades y barrios inclusivos y más seguros atendiendo a las condiciones del entorno urbano, sustentándose en un principio que garantice accesibilidad y apropiación por parte de los habitantes. Esto implica la distribución equitativa de servicios en el territorio y la participación ciudadana en los procesos de diseño y gestión de la ciudad.

Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todos y todas”. Algunos resultados

El proceso de desarrollo del Programa Regional permite avanzar algunas conclusiones. En el ámbito del Estado, es posible pensar acciones alternativas e innovadoras para promover ciudades más seguras para las mujeres, a partir de un compromiso político con la equidad de género. Este compromiso se expresa en la existencia de áreas específicas de promoción de los derechos de las mujeres que lideren procesos y de alguna manera pro-

muevan la transversalización en otras áreas de gobierno, como lo son las vinculadas a la planificación del territorio. El compromiso de otras áreas de gobierno permite pensar la seguridad de las mujeres en la ciudad como un objetivo compartido que potencia los recursos institucionales. Ejemplo de esto es la Guardia Urbana Comunitaria de la ciudad de Rosario, Argentina, que comienza a integrar la violencia de género en sus acciones preventivas en la ciudad, y a concordar acciones con la Oficina de la Mujer de dicho municipio.

Paralelamente, el proceso de empoderamiento de las mujeres a partir del trabajo conjunto con otras mujeres y organizaciones, tendiente al reconocimiento de las violencias específicas que experimentan en la ciudad y las causas explicativas basadas en su falta de reconocimiento como sujetos de derechos, es un dato de la realidad que se traduce en acciones propositivas nacidas de las mujeres para cambiar las condiciones del barrio en que viven.

Las mujeres con las que se trabajó en las distintas ciudades en el contexto del Programa reconocen que la participación en decisiones que impactan su vida cotidiana, como la producción y gestión del territorio en sus distintas escalas, es un derecho como ciudadanas que requiere ser ejercido: las calles por donde transitan, los medios de movilidad, la distribución y condiciones de las paradas de autobuses, son temas que las incluyen y afectan particularmente. Las desigualdades socioeconómicas se expresan en territorios concretos y potencian otras exclusiones e inequidades derivadas de la condición de género, por lo cual la organización del territorio no es ajena a las posibilidades de movilidad y apropiación de la ciudad. Las mujeres de los barrios de las ciudades de Rosario, Bogotá y Santiago de Chile donde se implementa el Programa reconocen el derecho de apropiación del espacio urbano, en el sentido del derecho al uso del espacio y el derecho a la participación como condición indispensable ligada al mismo.

Las mujeres han sido excluidas, pero también se han autoexcluido de las decisiones sobre la organización del territorio. Aunque la dicotomía espacio privado/espacio público y la asignación de espacios por género han sido objeto de los primeros cuestionamientos del feminismo, y las mujeres históricamente han estado y continúan estando presentes en las luchas por el mejoramiento de los asentamientos humanos y por el acceso a la vivienda y a los servicios complementarios a la misma, las demandas están fuertemente ligadas a su rol de cuidadoras en el ámbito privado, y no a su condición de ciudadanas y su derecho a la ciudad. En este sentido, las intervenciones de las mujeres en los espacios públicos de las respectivas ciudades en que tiene lugar el Programa Regional evidencian que la acción colectiva constituye una dimensión activa que puede transformar los vínculos entre los individuos a partir del conocimiento y reconocimiento de las mujeres entre sí y con otros actores, y llevar a nuevos pactos de interacción social. Al mismo tiempo, replantean el diálogo con el Estado desde

un lugar de ciudadanía activa, interpelando también la visión parcializada y tecnócrata de la disciplina urbanística.

El Estado no puede eludir la responsabilidad de implementar políticas integrales que privilegien transformaciones culturales profundas entre los sexos, que consideren distintos ámbitos de actuación —educación, medios masivos de comunicación, acceso a la justicia— y que incorporen la voz de las mujeres en la construcción de acciones y políticas públicas. En este sentido, las decisiones sobre la producción del territorio de la ciudad en sus distintas escalas, y el acceso y apropiación del mismo en condiciones de seguridad, deben ser parte de las nuevas asignaciones de poder compartido. Y las mujeres, sus organizaciones y la agenda feminista deben incluirlas como parte de sus demandas políticas y de transformación social.

Referencias

- Braig, Marianne. 2001. Repensando los procesos de violencia en América Latina. La violencia sexualizada como violación de los derechos humanos. En *Violencia y regulación de conflictos en América Latina*, eds. Klaus Bodemer, Sabine Kurtenbach, Klaus Meschkat, 25–38. Caracas: Nueva Sociedad.
- Del Valle, Teresa. 2006. Seguridad y convivencia: Hacia nuevas formas de transitar y de habitar. En *Urbanismo y género. Una visión necesaria para todos*. Barcelona: Ed. Diputación de Barcelona.
- Falú, Ana; Liliana Rainero. 1994. *Hábitat urbano: una visión de género*. Córdoba: Ed. CISCASA, Red Mujer y Hábitat de América Latina.
- Fraser, Nancy. 1997. *Justitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.
- Galtung, Johan. 1981. The Specific Contribution of Peace Research to the Study of Violence: Typologies. En UNESCO, *Violence and its Causes*. Paris: United Nations Education, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO).
- Martin, Kimberly; Lynne M. Vieraitis, Sarah Britto. 2006. Gender Equality and Women's Absolute Status; A Test of the Feminist Models of Rape. *Violence Against Women* 12(4): 321–336.
- Moro, Bruno. 2008. La seguridad humana: Una apuesta ética y política. En *La seguridad: un desafío permanente para Bogotá*. Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá no. 5. Bogotá: Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2006. *El futuro de la movilidad en Bogotá. Reflexiones a propósito del Plan Maestro de Movilidad*. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá, no. 1. Bogotá: Editorial El Malpensante.

- Rainero, Liliana; Maite Rodigou. 2004. El espacio público de las ciudades. Procesos de construcción de indicadores urbanos de género. En *Discurso social y construcción de identidades: Mujer y género*, eds. M. Teresa Dalmasso y Adriana Boria, 73–87. Córdoba: Centro de Estudios Avanzados (CEA), Universidad Nacional de Córdoba.
- Rodigou, Maite, coord. 2003. Grupos focales realizados en la ciudad de Rosario, Argentina. Equipo investigación de CISCSA, Red Mujer y Hábitat de América Latina, en el contexto del Proyecto Trust Fund 2003. Documento inédito.
- Segato, Rita Laura. 2003. *Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Torres Falcón, Marta. 2004. Violencia social y violencia de género. Ponencia Foro Las Dignas-PNUD El Salvador. En www.americalatinagenera.org/tematica/cvd-publicacion_detalle.php?IDPublicacion=2.
- UN-HABITAT – United Nations Human Settlements Programme. 2008. *State of the World's Cities 2008/2009. Harmonious Cities*. London, Sterling, VA: Earthscan.

Índice de Ilustraciones

Ciudad y violencias de género

Pag (13)

Fotos 1, 2 y 4: Paula Rodríguez

Fotos 3 y 5: Diego Rodríguez

Ciudad, espacio público y convivencia

Pag (97)

Foto 1: Ana Falú

Fotos 2 y 5: Diego Rodríguez

Fotos 3 y 4: Paula Rodríguez



En el diseño se utilizaron las fuentes Palatino
y Optima, creadas por Hermann Zapf para la
Stempel Foundry.
El libro se termino de imprimir en julio de 2009,
en la imprenta de Ediciones LOM,
en Santiago de Chile.