

LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD DEBEN SER PENSADAS Y ORGANIZADAS A LA MEDIDA DEL VARÓN Y DE LA MUJER, EN CONDICIONES DE EQUIDAD. SIN EMBARGO, HOY EN DÍA PERSISTE EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD LA MATRIZ PATRIARCAL DOMINANTE. PARA LOGRAR NUEVAS FORMAS DE RELACIÓN ENTRE LAS FUERZAS Y LA COMUNIDAD, ES NECESARIA UNA TRANSVERSALIZACIÓN DEL GÉNERO.

LA SEGURIDAD CIUDADANA EN CLAVE DE GÉNERO



por **NILDA GARRÉ**

Abogada. Embajadora ante la OEA. Ex diputada nacional. Ex embajadora en Venezuela. Ex ministra de Defensa. Ex ministra de Seguridad.



A pesar de los importantes avances que hemos logrado en los últimos años en el reconocimiento de la problemática de género, aún nos falta un largo camino que recorrer para que la equidad entre varones y mujeres sea una realidad. Por género, entendemos una categoría analítica que nos permite reflexionar acerca de las desigualdades sociales, culturales y económicas entre varones y mujeres. Cuando hablamos de “género” se tiende a pensar ese término como sinónimo de “mujer”, lo que imposibilita comprender su carácter relacional. Además se suele pensar que “ciertas cosas ya no pasan” o que se trata de “planteos exagerados”. El género, a pesar de ser sólo una categoría de diferencia en la identidad, afecta a todas las personas del mundo, aunque de manera diferente. Por ello, es imprescindible que todos los debates acerca de los derechos humanos incorporen un análisis de género para estudiar a fondo las desigualdades sociales que existen.

Debemos hacernos cargo de que –como en cualquier otra organización social– en las instituciones de seguridad persiste la matriz patriarcal dominante. Las mujeres tienen una relación de desventaja y sobre ellas se generan formas de violencia específicas que se relacionan con la jerarquía y la verticalidad que es propia de las organizaciones policiales.

La ciudad y el género

La ciudad, como espacio construido por una sociedad determinada, no es un ámbito neutro en materia de género. Por el contrario, contiene y expresa en su seno las desigualdades sociales. A lo largo de la historia, la vida en sus espacios públicos y privados no fue igual para todos sus habitantes, lo que determinó procesos de conformación no democráticos que afectaron en forma diferente las vidas de los diferentes grupos de habitantes mujeres, varones, jóvenes, adultos mayores, gays, lesbianas, personas trans, etc., lo que demuestra que el espacio no es neutral. Estas desigualdades de género y también de clase en el uso y el disfrute de las ciudades han llevado en los últimos años a organizaciones no gubernamentales, movimientos urbanos, asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil a unirse para lograr ciudades justas, democráticas, humanas y sustentables y a coordinar acciones para fortalecer el derecho a la ciudad, como derecho colectivo de todos los que la habitan y la usan.

La inclusión de la perspectiva de género en este debate ha sido heterogénea aunque existen importantes aportes de varias académicas feministas. Tanto el miedo a la violencia como el uso de los espacios públicos han sido aspectos principales del derecho a la ciudad en el que las mujeres y el colectivo LGTBI (lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersex) fueron históricamente relegados porque la seguridad en los espacios urbanos suele ser pensada en clave masculina y tomando como modelo la forma de vida de un varón de clase media, blanco, heterosexual y trabajador.

Relación entre delito y violencia con género

Los datos estadísticos recolectados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a nivel regional demuestran que la mayoría de los homicidios contra varones suelen ocurrir en sitios públicos y sus autores no son conocidos por las víctimas. Por el contrario, el lugar donde las mujeres sufren mayor grado de violencia es el hogar y los autores de esas violencias son sus parejas y exparejas. Sin embargo, son las mujeres quienes tienen más sensación de inseguridad en los espacios públicos y restringen en mayor medida sus vidas por miedo a transitar por determinadas zonas o a determinadas horas. Respecto de la relación de mujeres y varones con la delincuencia y la violencia, se advierte que los varones cometen más delitos que las mujeres y que varones y mujeres cometen delitos diferentes. Las mujeres incurren generalmente en delitos ordinarios (pequeños robos y fraudes, narcomenudeo o agresiones leves), y los varones cometen generalmente crímenes más graves (homicidios, robos, narcotráfico, violencia intrafamiliar, violencia sexual, etc.). Este análisis nos permite ahondar en las causas de la violencia y concluir que la construcción social de la masculinidad, de lo que se considera masculino, lleva asociada el recurso a la violencia como forma de resolver los conflictos y de mostrar “hombría”, mientras que el comportamiento que se espera de las mujeres es que eviten la confrontación y se sometan al control del considerado “sexo fuerte”.

Analizar la violencia urbana con perspectiva de género y desde la voz de las mujeres permite advertir que, a pesar de que

esta se manifiesta de distintas formas, existe un denominador común: los agresores son en la mayoría de los casos varones, desdibujando así las fronteras de la violencia vivida en el espacio privado (ejercida por integrantes del círculo familiar cercano) y la violencia en el espacio público (ejercida por desconocidos). Los relatos de las mujeres víctimas suelen hacer referencia a que los delitos considerados “comunes” (robos, asesinatos, arrebatos, etc.) presentan ciertas especificidades cuando la víctima es una mujer: mayor violencia física o verbal, amenazas o ejecución de abuso sexual o violación. A esto hay que sumar las conductas agresivas de los varones en el espacio público: insinuaciones sexuales, el ser miradas como objeto sexual, chistes y burlas referidas a la característica de mujer y conductas invasivas de su espacio corporal por ejemplo en el transporte público. Esas violencias padecidas por las mujeres están directamente asociadas a las relaciones de poder patriarcales que aún prevalecen en nuestra sociedad. A pesar de que gran parte de esa violencia ocurre en la esfera “privada”, también el espacio urbano representa un peligro y es por eso que ellas se sienten más inseguras que los varones. Para asegurarles una vida libre de violencia debemos advertir este desdibujamiento entre las fronteras de la violencia vivida en el espacio privado y el público y así atacar su causa: el carácter estructural de la asimetría de género. A las mujeres, desde que son muy pequeñas, se les enseña que en su conducta está la clave para evitar un hecho de violencia. Por ejemplo: se les enseña a preferir las horas diurnas por sobre las horas nocturnas, a cuidar la vestimenta, a ajustar los recorridos para evitar ciertas zonas, a no relacionarse con otros en el espacio público y, con anclaje en la supuesta distracción femenina, se remarca que deben “prestar mayor atención” en el espacio público para no ser víctimas de hechos violentos. Además, si quieren estar seguras y protegidas, mejor estar acompañadas por un varón. Algunas situaciones vinculadas al diseño urbano, por ejemplo: túneles, estacionamientos, callejones, puentes, les provocan a las mujeres más sensación de inseguridad y miedo que a los varones, sobre todo por temor a la violencia sexual. Esta perspectiva sobre la ciudad y la violencia que sufren las mujeres que viven en ella no pretende ser una visión apocalíptica ni sostener una posición victimizada de ellas en la vida urbana. Se propone sí tener en cuenta esas experiencias para dar lugar a un enfoque que señale las situaciones injustas y exija que las ciudades y sus políticas de seguridad sean pensadas y organizadas a la medida del varón y de la mujer, en condiciones de equidad.





Política de seguridad ciudadana

Esa mirada resulta indispensable para pensar políticas de seguridad ciudadana respetuosas de los derechos humanos. Cuando hablamos de seguridad, tal como lo destacó el informe específico de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (2009), no podemos limitarnos a la lucha contra la delincuencia, sino que hay que pensar cómo crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. Por ello, el concepto de seguridad debe poner mayor énfasis en el desarrollo de las labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad, que en las tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados. La seguridad es la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, y en la que además las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco del Estado de Derecho, para garantizar el ejercicio de esos derechos y para responder con eficacia cuando estos son vulnerados. Esa es una de las funciones principales del Estado. Por eso esa obligación del Estado no se cumplimenta exclusivamente a través de las fuerzas policiales y de seguridad, ya que la acción de estas es

La seguridad es la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, y en la que además las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco del Estado de Derecho, para garantizar el ejercicio de esos derechos y para responder con eficacia cuando estos son vulnerados.

sólo una de las estrategias que tiene el Estado para dar respuesta a la violencia y el delito.

La inseguridad de las mujeres que relatamos anteriormente es un ejemplo claro de que la única respuesta no puede ser policial sino que se precisa una política de seguridad integral, que tienda a crear condiciones para el ejercicio efectivo y real de los derechos. Estas políticas requieren del compromiso de una variedad de actores estatales y de la sociedad civil y es fundamental la prevención situacional. Deben necesariamente provocarse modificaciones en el entorno para eliminar o disminuir los riesgos para las mujeres: iluminación de calles, paradas de micros y colectivos, espacios públicos que tengan en cuenta el modo en que todos y todas los usamos.

A su vez, debemos pensar que la mayor parte de las mujeres tienen actualmente a su cargo las tareas de cuidado del hogar, por lo tanto la accesibilidad a servicios necesarios para que puedan desarrollar esas tareas debe ser garantizada de tal modo que permita aliviar la doble jornada laboral. Estos son aspectos indispensables también para asegurar mayor participación de las mujeres en la vida en la ciudad.

En las mesas de participación comunitaria que el Ministerio de Seguridad impulsa a partir del 2011, se incorporó la situación de las mujeres en sus respectivos barrios como eje de análisis, se elaboraron protocolos de atención de víctimas de violencia sexual, de violencia intrafamiliar, de rescate de víctimas de trata y de investigación de feminicidios.



Cooperación internacional para desarrollar ciudades seguras

En este ámbito se están desarrollando iniciativas que apoyan a los gobiernos locales en el desarrollo de ciudades seguras. Por ejemplo, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) implementó un proyecto cuyo objetivo fue generar información y conocimiento sobre las situaciones de violencia e inseguridad ciudadana que afectan específicamente a las mujeres en ciudades de América latina, así como también aportar a la construcción de estrategias de seguridad ciudadana y de políticas públicas con equidad de género. Si partimos de la base de que ninguna política de seguridad, para ser considerada adecuada en los términos de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado, puede plantearse la restricción de derechos como una necesidad para garantizar la seguridad, ¿cuáles son los lineamientos mínimos que debe contener para ser equitativa en términos de género?

Algunas pautas fueron establecidas por el sistema interamericano de protección de derechos humanos en relación a las obligaciones estatales desde una perspectiva de derechos humanos y género. Así, se ha definido que el Estado tiene deberes especiales de protección de colectivos expuestos a patrones de discriminación y violencia en función del principio de igualdad material, que tiene que existir un marco jurídico adecuado y de efectiva aplicación contra la violencia de género, que se deben desarrollar políticas de prevención, que tienen que aprobarse protocolos que permitan actuar de manera eficaz ante las denuncias e investigaciones que incluyan la perspectiva de género, que hay que elaborar guías de actuación y manuales específicos y que debe monitorearse la situación social a través de información estadística.

Trabajar en transformaciones hacia la sociedad y hacia adentro de las fuerzas de seguridad

Si el desafío es la equidad entre varones y mujeres en el ámbito de las instituciones de seguridad, es ineludible trabajar en dos planos complementarios: 1) hacer reformas hacia adentro que tiendan a la eliminación de las desigualdades de género al interior de las fuerzas policiales y de seguridad y 2) hacer reformas hacia afuera que brinden atención a las necesidades de seguridad específicas de mujeres y varones, con protocolos que apliquen las estipulaciones de los instrumentos de derechos humanos con enfoque integral. Estos esfuerzos deben además ser acompañados por un planeamiento urbano que incorpore la perspectiva del derecho a la ciudad de todos y todas, tal como fue referido anteriormente.

El Estado debe garantizar el goce de los derechos y ese fue el objetivo tenido en cuenta por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner al crear el Ministerio de Seguridad hace ya tres años. La nueva institucionalidad dio la oportunidad de sumar el sector de la seguridad a los esfuerzos que se venían desarrollando para alcanzar este objetivo desde otras instancias nacionales, provinciales y municipales.

En estos años se han desarrollado políticas de seguridad que ponen especial atención a los delitos que afectan a las mujeres tanto en el ámbito público como privado. No se trata sólo de tener "lentes especiales" para la atención de víctimas, un lugar común criticado por muchas académicas feministas por tender a ser concebido de modo asistencialista y centrarse en los espacios privados. En cambio debe trabajarse en una multiplicidad de acciones que buscan empoderar a las mujeres y hacerlas protagonistas del cambio.

En las mesas de participación comunitaria que el Ministerio de Seguridad impulsa a partir del 2011, se incorporó la situación de las mujeres en sus respectivos barrios como eje de análisis, se elaboraron protocolos de atención de víctimas de violencia sexual, de violencia intrafamiliar, de rescate de víctimas de trata y de investigación de feminicidios.

Reformas en las fuerzas de seguridad

Tampoco se perdieron de vista las reformas institucionales hacia adentro de las fuerzas. Pensemos que la incorporación de mujeres a los contingentes policiales y de seguridad es una cuestión que ha sido formalmente resuelta en diferentes momentos históricos en cada fuerza nacional y provincial. Muchas veces dentro de una misma fuerza existieron diferencias de ingreso entre escalafones de oficiales y suboficiales. A pesar de estos modos diferenciales de incorporación, todas las fuerzas comparan la circunstancia del número significativamente menor que representan las mujeres en relación a los varones. Además, la mayoría de las mujeres se ubica en los escalafones subalternos y son pocas aún las que llegaron a los altos puestos jerárquicos. Debemos hacernos cargo de que –como en cualquier otra organización social– en las instituciones de seguridad persiste la matriz patriarcal dominante. Las mujeres tienen una relación de desventaja y sobre ellas se generan formas de violencia específicas que se relacionan con la jerarquía y la verticalidad que es propia de las organizaciones policiales. Por ello es importante asumir la responsabilidad de que el género sea una herramienta fundamental en la gestión del personal.

Desarrollar estos objetivos requiere una revisión histórica respecto de las representaciones, los valores, las creencias y las normas institucionales sobre las que cada una de las fuerzas se fue construyendo, así como de los espacios que mujeres y varones fueron ocupando en ellas. Requiere también del trabajo conjunto y articulado con múltiples organismos del Estado y de la sociedad civil.

En tal sentido, al igual que en las Fuerzas Armadas en las que fue preciso implementar acciones para garantizar la igualdad de condiciones en el acceso, permanencia y ascenso de las mujeres y varones, en las fuerzas policiales y de seguridad debía producirse un proceso similar. En un comienzo, se efectuó una revisión normativa en conjunto con las áreas de personal y recursos humanos de las propias instituciones que permitió adecuar los reglamentos, permitiendo el ingreso y permanencia a los institutos de formación/reclutamiento a las personas con hijos/as a cargo, mujeres embarazadas y lactantes; se adoptaron las pautas mínimas para los regímenes de licencia por maternidad y lactancia y para el régimen de guardias, actividades de tiro, de

combate, de instrucción para mujeres embarazadas y lactantes; se crearon canales institucionales internos como espacios de orientación y asesoramiento de quien considere vulnerados sus derechos laborales por cuestiones de género. Con el objetivo de fortalecer la integración de las mujeres, estos equipos se encuentran especialmente capacitados en temáticas como el acoso laboral y sexual.

En la misma línea, se prohibió la limitación de vacantes por género para el ingreso a los institutos de formación/reclutamiento de las fuerzas policiales y de seguridad, y la adecuación/reforma de sus instalaciones edilicias en los casos en que fuera necesario. La eliminación del cupo máximo discriminatorio y excluyente para el ingreso a las fuerzas federales arrojó resultados significativos: aumentó exponencialmente el ingreso de mujeres hasta representar a más del 30 por ciento de las aspirantes.

Implementar una política de género en una institución no implica, simplemente, un cambio en las reglamentaciones pues la igualdad normativa no se corresponde en forma inmediata con la igualdad real, sino que se deben incluir políticas que además de garantizar normativamente la equiparación del acceso a los espacios de poder (históricamente vedados a las mujeres), también cuestionen o modifiquen las prácticas cotidianas que atraviesan las relaciones –sociales/de género– que se dan entre sus propios miembros.

Por eso, las políticas impulsadas fueron diseñadas de modo tal que cada una de ellas sea acompañada por acciones de capacitación y sensibilización sobre las temáticas identificadas como prioritarias a los y las integrantes de las fuerzas.

Además, se desarrollan en el marco de una articulación institucional para profesionalizar las respuestas, evitar la revictimización y aunar los esfuerzos que desde una pluralidad de espacios se llevan adelante en el cumplimiento de un mismo objetivo: una vida libre de violencia para las mujeres.



El cambio requiere el compromiso cotidiano de todos y todas

En definitiva, se trata de conformar una política de seguridad ciudadana que promueva nuevas formas de relación entre las fuerzas y la comunidad de la que son parte. Para ello, la transversalización del género resulta una herramienta insustituible a partir de la cual es posible un tratamiento complejo y multicausal en la realización de esta agenda.

Pero por sobre todo, es un cambio que requiere del compromiso cotidiano de todos y todas, que invita a cuestionar las jerarquías de género que tanto varones como mujeres reproducimos diariamente.

Temas tan complejos como la violencia intrafamiliar, la trata de mujeres y el acoso sexual en los ámbitos laborales constituyen algunos ejemplos vigentes, quizá los más crudos y evidentes, de que la igualdad de género entendida como un derecho humano esencial, lejos de ser una meta alcanzada, continúa siendo un motivo de lucha, militancia y gestión.