

**VIII ASAMBLEA PLENARIA DEL FORO INTERPARLAMENTARIO DE LAS AMÉRICAS  
8-10 DE SEPTIEMBRE DE 2011, ASUNCIÓN, PARAGUAY**

**GRUPO DE TRABAJO: PERSPECTIVA DE GÉNERO EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA**

**PONENTE: TERESA ULLOA ZIÁURRIZ**

*\* NO CITAR SIN AUTORIZACION DE LA AUTORA*

## **1. INTRODUCCIÓN**

No podemos hablar de prosperidad humana si no se garantizan los derechos humanos, condiciones de vida digna para todas y todos, la gobernabilidad y la democracia. La construcción de la prosperidad humana tiene que pasar por la redistribución de la riqueza, la generación de oportunidades, acotar las ganancias del capital trasnacional, mayor tributación a los grandes capitales y menor a la ciudadanía trabajadora, pero, además, inversión en la soberanía alimentaria.

El concepto de seguridad, hoy ha debido ampliar su marco de referencia y tener en cuenta una variedad de amenazas: terrorismo internacional, tráfico de drogas y armas ilegales, trata y tráfico de personas, industria global del sexo, lavado de dinero, corrupción institucional y crimen organizado. Además en nuestros países, la pobreza y el avance de poderes fácticos que han infiltrado las estructuras democráticas, y violencia contra las mujeres, expresadas en el feminicidio, la feminización de la pobreza y de la migración, la trata de mujeres y niñas, el tráfico ilegal, inclusive del aborto terapéutico contribuyen al deterioro de la seguridad ciudadana.

## **2. TRANSVERSALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO**

Así mismo, me parece indispensable tratar de definir en unas cuantas líneas qué se entiende por la transversalización de la perspectiva de género. En este caso, tendríamos que pensarla desde cómo al redactar una ley, una reforma, tenemos que valorar qué efectos tiene sobre la vida y la cotidianidad de los sexos, poniendo en el centro del debate las desigualdades históricas entre hombres y mujeres que persisten en nuestra región, poner en el centro del análisis de cada línea, cada pieza legislativa la realidad de las mujeres y si la acción abonará para romper las brechas de desigualdad o las profundizará y tomar acciones al respecto. Se trata de una re-ingeniería con el fin de transformar la intención y los resultados de las leyes, lograr erradicar la visión patriarcal y sexista de las mismas.

### **2.1. La metodología para hacer leyes sensibles al género**

La Dra. Alda Facio, nos plantea para el análisis de los textos legales una metodología que consta de 6 pasos que no son nada difíciles una vez que se ha tomado conciencia de cómo opera el sexismo en nuestras vidas:

**PASO 1.** Tomar conciencia de la subordinación del sexo femenino en forma personal. (Para las mujeres esto significa concienciarse de su estatus de persona subordinada, discriminada y oprimida; para los hombres, tomar conciencia de sus privilegios basados en el hecho de la subordinación de las mujeres).

**PASO 2.** Identificar en el texto las distintas formas en que se manifiesta el sexismo tales como el androcentrismo, el dicotomismo sexual, la insensibilidad al género, la sobregeneralización, la sobrespecificidad, el doble parámetro, el facilismo, etc.<sup>1</sup>

**PASO 3.** Identificar cuál es la mujer que está presente o invisibilizada en el texto. Es decir, identificar cuál es la mujer que se está contemplando como “el otro” del paradigma de ser humano que es el hombre/varón y desde ahí analizar cuál o cuáles son sus efectos en las mujeres de distintos sectores, clases, razas, etnias, creencias, orientaciones sexuales, etc.

**PASO 4.** Identificar cuál es la concepción o estereotipo de mujer que sirve de sustento del texto, es decir si es sólo la mujer-madre, o la mujer-familia, o la mujer sólo en cuanto se asemeja al hombre, etc.

**PASO 5.** Analizar el texto tomando en cuenta la influencia de, y los efectos en, los otros componentes del fenómeno legal.

**PASO 6.** Ampliar y profundizar la toma de conciencia de lo que es el sexismo y colectivizarla. Esto último porque si una/o ha realmente interiorizado lo que significa y es el sexismo, siente la necesidad de trabajar para derrocarlo. Esto necesariamente implica trabajar colectivamente.

Una muestra sería la recientemente presentada iniciativa de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas que elaboró la CATWLAC para el Congreso Mexicano. La muestra práctica de esta metodología la podrán obtener si la solicitan.

## 2.2. Los retos del siglo XXI

Todos los días y en todas partes las mujeres son asesinadas, golpeadas, violadas, compradas o vendidas. Crímenes en situaciones de conflictos armados o guerras; en la calle, relacionados con violaciones o con el crimen organizado, la prostitución o la pornografía snuff o vintage; o cometidos por sus maridos, parejas, ex parejas. Todos crímenes ligados a la sexualidad, donde el factor de riesgo es ser mujer o niña.

Mientras el concepto de violencia contra las mujeres tiene ya varias décadas, el de feminicidio/femicidio es más reciente y se trata de la intención de destruir, someter y sojuzgar total o parcialmente a un grupo, en este caso, mujeres y niñas. El concepto es útil porque nos indica el carácter social y generalizado de la violencia basada en las desigualdades de género y cuestiona los argumentos que tienden a disculpar y a representar a los agresores como “locos” o a concebir estas muertes como “crímenes pasionales”, o bien, a atenuar su importancia en el caso de situaciones de conflicto, lucha al crimen organizado o guerra, inclusive denominándolo Daño Colateral.

La prostitución y la pornografía son, así mismo, manifestaciones de violencia contra las mujeres<sup>2</sup>, en tanto, desde la cultura patriarcal, permiten perpetuar estereotipos como que los cuerpos de mujeres y niñas son para el placer

<sup>1</sup> Para una discusión sobre estas formas de sexismo refiéranse a FACIO, Alda (1999). *Cuando el Género Suena, Cambios Trae: Análisis del Fenómeno Legal desde la Perspectiva Género Sensitiva*, Programa Mujer Justicia y Género, ILANUD, San José, Costa Rica.

<sup>2</sup> Recomendación General No. 19 del Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer, ONU.

sexual de los hombres. La prostitución no es un trabajo, sino una forma marginal de sobrevivencia asociada a la falta de oportunidades, que permite perpetuar los estereotipos anteriormente mencionados y que al estar tan naturalizada en nuestras sociedades, es aprovechada como una inmensa fuente de ganancias del crimen organizado a través de la trata de mujeres y niñas, con muchos menos riesgos que el tráfico de drogas, que hoy se persigue como una prioridad en todo nuestro continente.

### **3. EL CRIMEN ORGANIZADO**

La transnacionalización del crimen ha aumentado los problemas que de él se derivan. El crimen organizado nacional cruza las fronteras y sus acciones se relacionan con los distintos tipos de amenazas de carácter global, en donde las mujeres y las niñas, sus vidas, su dignidad, su libertad, su integridad y su seguridad son siempre el botín de guerra o son reducidas a objetos sexuales, ya sea como producto de la militarización, la guerrilla, la presencia de las fuerzas del orden y los criminales. El crimen organizado tiene un objetivo esencialmente económico. Diversifica sus actividades y se expande nacional e internacionalmente, hoy siendo el principal actor de la trata de mujeres y niñas y el tráfico ilegal de migrantes, los secuestros, la extorsión, la piratería, el contrabando, etc.

#### **3.1. Las consecuencias**

Como señalamos, una serie de factores inciden sobre el incremento de la violencia, el crimen, el despojo, la corrupción, la impunidad y la inseguridad, entre éstos se destacan: la inequidad y polarización económico-social; la urbanización; la pobreza y marginación; la informalidad y el desempleo; la ausencia del Estado y la debilidad de sus instituciones; las políticas represivas que criminalizan la protesta social, la pobreza y a las y los jóvenes; la falta de integración y cohesión social. Junto a estos factores, nuevos actores armados se hacen presentes, en especial en zonas en las cuales la presencia estatal es débil. Entre estos actores se destacan: el ejército, vigilantes, guardianes, paramilitares, guerrillas, narcos y sicarios, crimen organizado, maras.

#### **3.2. Los impactos de la violencia**

Los impactos de la violencia se manifiestan en diversas áreas:

- 1) sobre la calidad de vida, con más temor;
- 2) sobre la convivencia cívica, con menores grados de confianza;
- 3) en la convivencia democrática, con mayor desafección;
- 4) en las inversiones privadas, con un retraimiento;
- 5) en el gasto en seguridad, más gasto público y privado;
- 6) en el espacio público, con el abandono;
- 7) en la privatización de las respuestas;
- 8) en las políticas públicas, incrementando complejidades de gestión y diseños institucionales;
- 9) sobre las decisiones, generando un sentido de urgencia y de carencia de efectividad;
- 10) los costos de la violencia reducen las oportunidades del desarrollo, en especial del desarrollo humano y sustentable.

#### **3.3. La inseguridad en la vida de las mujeres**

A pesar de todos los esfuerzos que se han realizado desde hace ya 30 años, uno de los principales escenarios de inseguridad, en especial para las mujeres, es el propio hogar, aunque también lo es la comunidad. Pese a que la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belem do Para", de julio de 1994, ha sido plenamente ratificada por todos los países de la región y pese a las

Campañas constantes y reiteradas de las Naciones Unidas. Nuestros sistemas no sólo son altamente polarizados e inequitativos, sino que poseen bajos niveles de inclusión social y política, marcados por el poder y la división social impuesta por el sistema patriarcal.<sup>3</sup>

### 3.4. El crimen organizado en la trata de mujeres y niñas

Las dimensiones actuales del comercio sexual son globales y dramáticas. En primer lugar, las organizaciones criminales transnacionales han descubierto en la comercialización ilícita de personas un espacio de ganancia monetaria significativo y menos riesgoso porque no está en la agenda pública de la Región, ni es prioridad como es el combate al narcotráfico.

El comercio sexual generalmente ocurre de Sur a Norte, pero también existe la trata interna. Sin embargo, muchos hombres viajan a países “exóticos” con el propósito de satisfacer sus fantasías sexuales, reprimidas en su propio país. De ahí que la industria turística se ha constituido en la puerta trasera de la industria sexual en muchos países como Cuba, Dominicana, Costa Rica, Guatemala, Colombia, Jamaica, México, Brasil, Aruba, etc. Así mismo es un fenómeno creciente el uso de niñas y adolescentes como sicarias, halconas, mulas o esclavas sexuales por parte de los cárteles.

### 3.5. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD CIUDADANA DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Hablar de Seguridad Ciudadana es hablar de la seguridad de las personas y no de la seguridad del Estado. Mientras la inseguridad va ligada a la desprotección, la seguridad ciudadana se refiere a la existencia de un orden público ciudadano que elimina las amenazas de violencia en la población y permite la convivencia segura. La seguridad ciudadana es un elemento central de la seguridad humana, y hace referencia a las modalidades específicas de vulnerabilidad y a la protección de los derechos fundamentales de las personas. Desde esta concepción se entiende por seguridad ciudadana, la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otro.

En esta línea de argumentación, es importante resaltar que no se puede abordar el concepto de seguridad ciudadana sin comprender las formas de vulnerabilidad y discriminación presentes en toda sociedad. La ciudad como espacio construido no es neutro desde una perspectiva de género, sino que contiene y expresa las relaciones sociales entre hombres y mujeres que se construyen y transforman a lo largo del tiempo en los mismos, definiendo ideas de “feminidad” y “masculinidad” que se traducen espacialmente, y que generan lugares para lo masculino y lugares para lo femenino, afectando su cotidianidad, sus oportunidades y sus derechos.

Otro tema importante es el déficit histórico de la participación de las mujeres en el diseño del espacio, que desconoce su experiencia en temas vividos muy de cerca, tales como la seguridad, el cuidado, la educación, el transporte público, la vivienda, los equipamientos y servicios urbanos. En estudios recientes, diversas autoras citan casos paradigmáticos como el de Ciudad Juárez, México, los asesinatos y desapariciones de mujeres, en un escenario donde se concentran un conjunto de factores explosivos como la industrialización fronteriza, la exclusión, la migración, el machismo exacerbado, el narcotráfico, la explotación de la prostitución, la impunidad y la corrupción política y policial, casos similares se encuentran en países como Guatemala, Brasil, El Salvador y Colombia. Los métodos son múltiples e incluyen utilización de armas de fuego y armas punzantes, torturas, violación y posterior asesinato.

<sup>3</sup> En Pensamiento Latinoamericano: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/2/51/4/globalizacion-y-violencia-en-america-latina-debilidad-estatal-inequidad-y-crimen-organizado-inhiben-el-desarrollo-humano.html>

En América Latina se pueden señalar varios factores que contribuyen a la falta de reconocimiento de dicha violencia, como conflictos armados, criminalidad, narcotráfico, la escasa o nula denuncia por parte de las mujeres víctimas de violencia, la falta de posicionamiento en la opinión pública y, por último, el más trascendente, la violencia institucional, que emana de los agentes del estado al hacer caso omiso de factores de riesgo y de denuncias, contribuyendo así a la altísima tasa de impunidad en la región, las que no se abatirán sólo con elementos como la oralidad que seguramente propiciará mayor impunidad en delitos perpetrados contra las mujeres y las niñas.

#### 4. CONCLUSIONES

Identificamos en el acceso a la justicia, su calidad y eficiencia los principales desafíos, para una vida sin violencia para las mujeres en la región. Los principales obstáculos se encuentran en la vacilante voluntad de la esfera institucional. Los tres poderes del Estado muestran debilidad, falta de recursos técnicos, financieros y humanos. Además de la persistencia de factores culturales que promueven la sumisión y el miedo entre las mujeres legitimando la violencia. La sinergia negativa entre la debilidad institucional y la cultura patriarcal favorecen la impunidad<sup>4</sup>.

Sumado a ello, América Latina, que es un conjunto de complejas dimensiones, nos confronta hoy a ciudades más violentas, fuente de temores y diferencias que aún parecen irreductibles. Esta creciente violencia e inseguridad debería ser prioridad en la agenda legislativa. La apuesta por ciudades democráticas y de mejor convivencia lleva implícita, como condición fundamental, la erradicación de la violencia contra las mujeres, su empoderamiento y la promoción de sus derechos como ciudadanas, ya que representamos más de la mitad de la población de este Continente. Es necesario “fortalecer una ciudadanía activa de las mujeres en el ejercicio de sus derechos, a fin de reducir la violencia pública y privada que se ejerce contra ellas”.

Se deben elaborar e implementar propuestas innovadoras, generar mecanismos de colaboración y reflexión conceptual, y desarrollar y comparar experiencias de intervención y darle cabal cumplimiento al principio de la debida diligencia y la garantía de no repetición. Todas las políticas que se diseñen para la prevención, protección, asistencia y persecución tienen que ser género sensitivas y con enfoque de derechos humanos de las víctimas.

No podemos hablar de desarrollo sustentable, ni de desarrollo humano si no podemos garantizar la vida, la libertad, la dignidad, la integridad y la seguridad de todas y todos los habitantes de América. Los países se hacen por su gente y los beneficios del desarrollo no han llegado a sus realidades cotidianas. Esta debe ser la prioridad.

---

<sup>4</sup> MONTAÑO, Sonia, *¡Ni Una Más!* En Pensamiento Iberoamericano

## REFERENCIAS

- UNICEF (2003). *Child maltreatment and deaths in rich nations*. Florencia.
- GUZZO, Cristina (2003). *Las Anarquistas Pioplatenses. 1890-1990*. Ed. Orbis Press, Serie Reflexión no. 6, 118 pp. Phoenix, Arizona, USA.
- FABBRI, Luce (1998). *La libertad. Entre la Historia y La Utopía. Tres ensayos y otros textos del Siglo XX*. Ed. Lea, 147pp. Barcelona, Cataluña.
- FRENCH, Marilyn (1992). *La Guerra contra las mujeres*. Ed. Atlántida, 302 pp. Buenos Aires, Argentina.
- IGLESIAS PRIETO, Norma (1985). *La flor más bella de la maquiladora. Historias de vida de la mujer obrera en Tijuana*. B.C.N. Ed. SEP Cultura, Centro de Estudios Fronterizos del Norte de México, (CEFNOEMEX) 166 pp. México. Organización Mundial de la Salud. *Informe Mundial Sobre Violencia y Salud*.
- Secretaría de Salud (2006). *Informe Nacional sobre Violencia y Salud*, pp. 5 y 34. México, DF; SSA.
- Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, artículo "La Cifra Negra de la Delincuencia en México: Sistema de Encuestas sobre victimización".
- WAVE Office/European Information Centre against Violence, *More than a roof over your head: A survey of quality standards in European women's refuges*, [www.wave-network.org/cmsimages/doku/wave-moret.a.roof.pdf](http://www.wave-network.org/cmsimages/doku/wave-moret.a.roof.pdf)
- OSCE, Oficina para Instituciones Democráticas y Derecho Humanos (2004). *Mecanismos Nacionales de Referencia, Esfuerzos conjuntos para proteger los derechos de las personas víctimas de trata: Un Manual Práctico*, p. 61.
- ROMANY, C. op. Cit, Chinkin, C. (1999). *A critique of the public/private dimensión*. European Journal of Int'l Law, vol. 10, No. 2, pp. 387-395.
- SEGATO, Rita Laura (2006). "Territorio, soberanía y crímenes de segundo estado: La escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez", Rodaballo, Revista de política y cultura, Año XII, no. 16, Argentina.
- WASHINGTON VALDÉZ, Diana (2004). *Cosecha de mujeres. El safari mexicano*. Ed. Océano, 364 pp. México.
- Ministerio de Salud, Organización Panamericana de la Salud y Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud en San José Costa Rica (2004), tomado de <http://www.bvs.sa.cr>, pp. 40 y 43.
- PEYRU, Graciela (2004). *La Nación*, revista. Psiquiatra, preside la Fundación para la Salud Mental en Argentina.
- RODRIGUEZ ORTEGA, Graciela, Facultad de Psicología de la UNAM.

## OTRAS FUENTES CONSULTADAS

- Diario La Jornada, Proceso (Semana de análisis político), Suplemento feminista del Diario La Jornada "La Triple Jornada", y páginas de internet de la Organización Nuestras Hijas de Regreso a Casa, Comité Eureka, Comité Cerezo, Amnistía Internacional, CIMAC.
- Articulista de la revista electrónica PODER 360 <http://www.poder360.com>
- CIMAC, REFLEJOS LEGISLATIVOS: Los costos de la violencia. <http://www.cimacnoticias.com/noticias>
- <http://www.voltairenet.org/article150453.html>
- <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=4882&opcion=documento>
- <http://www.berdingune.euskadi.net>
- En Monografías: <http://www.monografias.com/trabajos7/crimen/crimen.shtml>
- En Pensamiento Latinoamericano: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/2/51/4/globalizacion-y-violencia-en-america-latina-debilidad-estatal-inequidad-y-crimen-organizado-inhiben-el-desarrollo-humano.html>

## NOTA BIOGRÁFICA DE LA PONENTE: TERESA ULLOA ZIÁURRIZ

Directora Regional de la Coalición contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe, A.C. (CATWLAC).

Cursó la Licenciatura en Pedagogía en el Instituto Nacional de Pedagogía, cuenta con una Maestría en Ciencias de la Educación en la London School of Education de la Universidad de Londres, Inglaterra y concluyó sus estudios de Licenciada en Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. En 1997 cursó en Bruselas, Bélgica un Diplomado sobre “Los Derechos Humanos de las Mujeres y el Desarrollo”, auspiciado por la Unión Europea y la Federación Internacional de los Derechos Humanos. Cursó en la Sorbona de París, un Diplomado sobre Educación en Valores, otro sobre Género y Derecho y otro sobre Derecho Internacional Humanitario. Por último en años recientes cursó un diplomado en Planeación Estratégica y Administración Pública en la Universidad de Nueva York.

Ha litigado más de 30,000 casos de violación de mujeres y niñas como representante legal de la coadyuvancia y ha participado en tres casos ante las Cortes de Migración de Estados Unidos para asilo político por violencia familiar, en su carácter de Experta en los temas violencia y discriminación de género y un caso ante las Cortes Federales del Estado de Nueva York, en un caso de abducción constituyéndose el primer antecedente de aplicación de las convenciones del Haya a favor de la madre y los niños por violencia familiar.

Ha participado en la elaboración o reforma de innumerables leyes federales, estatales, en México y distintos países y ha evaluado y diseñado políticas de Estado y Planes Nacionales para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas en países de América Latina. Actualmente concluye la nueva ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas y Delitos Relacionadas para México de aplicación en todo el territorio nacional.