



Entre luces y sombras, caminos para acceder a la justicia

Estudio de la Comisaría de Mujeres de Villa El Salvador - Perú

Ivonne Macassi, Liz Meléndez, Claudia Rosas, Gina Yáñez

Entre luces y sombras, caminos para acceder a la justicia

Estudio de la Comisaría de Mujeres de Villa El Salvador - Perú

Ivonne Macassi, Liz Meléndez, Claudia Rosas, Gina Yáñez

La investigación presentada en esta publicación es fruto de un proyecto apoyado por el
Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (www.idrc.ca).

Entre Luces y Sombras, Caminos para Acceder a la Justicia: Estudio de la Comisaría de Mujeres de Villa El Salvador - Perú

Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán

Parque Hernán Velarde N° 42, Lima 1
Teléfono: (51-1) 433 1457 Fax: (51-1) 433 9500
www.flora.org.pe
Lima-Perú

Movimiento Manuela Ramos

Av. Juan Pablo Fernandini 1550, Pueblo Libre, Lima 21
Teléfono: (51-1) 423 8840 Fax: (51-1) 431 4412
www.manuela.org.pe
Lima-Perú

Coordinación Nacional y Responsables de la Investigación

Ivonne Macassi León
Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán
Gina Yáñez de la Borda
Movimiento Manuela Ramos

Investigadoras

Liz Ivett Meléndez López
Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán
Claudia Rosas Simas de Souza
Movimiento Manuela Ramos

**Proyecto: Acceso a la justicia para mujeres en situación de violencia.
Estudio comparativo de las Comisarías de la Mujer en América Latina:
Brasil, Nicaragua, Ecuador y Perú.**

Coordinación Regional

Nadine Jubb
CEPLAES - Centro de Planificación y Estudios Sociales
Calle Sarmiento N° 39-198 y Hugo Moncayo
Teléfono: (593-2) 2250-659 2259-498
www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/
Quito-Ecuador

Auspicio

IDRC/CRDI - Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
www.idrc.ca
Ottawa - Canadá.
UNIFEM

Primera Edición

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 201014698

ISBN:

Corrección de estilo y edición
Juan José Beteta

Diseño y Diagramación
Ymagino Publicidad S.A.C.

Índice

Presentación	9
Agradecimientos	11
Introducción	13
 PRIMERA PARTE: ANTECEDENTES	 19
CAPÍTULO 1	21
Marco teórico de referencia	21
1.1 El Género como categoría de análisis	21
1.2 Acceso a la justicia	22
1.3 Justicia de Género	27
1.4 Ciudadanía	29
1.5 Violencia contra las mujeres	32
 CAPÍTULO 2	 37
Contexto y creación de las Comisarías de Mujeres	37
2.1 Contexto Político	37
• La Policía Nacional y la Comisaría de Mujeres	39
2.2 Legislación en la atención a la violencia contra la mujer	42
• TUO de la Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar, Ley N° 26260	44
• Normas internacionales de protección a los derechos de las mujeres	46
2.3 Proceso de creación de la Comisaría de Mujeres, procesos políticos y surgimiento del movimiento de mujeres como actor colectivo	47
• La primera Comisaría de Mujeres	52

• Institucionalización de políticas públicas a favor de los derechos de las mujeres, el movimiento feminista y el impulso para la creación de nuevas comisarías de mujeres	55
2.4 Modelos de Comisaría de Mujeres	58
• Cobertura geográfica	59
• Características de las mujeres que asisten a la Comisaría de Mujeres	61
2.5 El distrito de Villa El Salvador	62
2.6 La Comisaría de Mujeres de Villa El Salvador y su relación con el distrito	70
• Municipalidad de Villa El Salvador	70
• Otros actores y organizaciones no gubernamentales	71
• Relación con la población	72

SEGUNDA PARTE: RESULTADOS 73

CAPÍTULO 3 75

Percepciones sobre el acceso a la justicia y el ejercicio del derecho a una vida libre de violencia 75

3.1 Concepciones sobre violencia en las mujeres	77
• Mitos y estereotipos	80
• Demora en comprender el peligro	81
• El plano de las capacidades	83
• Información asequible	84
• Superar la precariedad económica	86
• Respuestas institucionales	87
• La intersección de género, poder, pobreza, clase y estatus	88
• El recurso de la agresividad	90
• Desplazamiento de la identidad de las mujeres	92
• El enfoque colectivo	93
• Una concepción mixta	96
3.2 Concepciones sobre la violencia en otros actores institucionales	97
• Reculpabilización de la mujer e impunidad del agresor	99
• Sesgos discriminatorios y tutelares	102
• El freno familista a las capacidades de las mujeres	105
• Mayor sensibilización en CEM, municipio y organizaciones de mujeres	108
• Dos caminos en el imaginario de los actores	110
3.3 Concepciones sobre justicia y ciudadanía	111
• Dilación en los procesos afecta la calidad de la atención	114

• Distintas percepciones de justicia y sanción	116
• "La justicia que llega tarde no es justicia"	118
• ¿Justicia para quiénes?	120
• Raíz familista de la normativa legal-institucional	121
• Consciencia sobre la inoperatividad institucional	122
• Otro nudo en la atención: los casos de violencia psicológica	124

CAPÍTULO 4 130

Los caminos que transitan las mujeres 130

4.1 Caminos previos a la denuncia en la Comisaría de Mujeres	131
4.2 Las condiciones y desencadenantes que llevan a las mujeres en situación de violencia a denunciar	134
• La situación de la violencia misma	134
• La violencia sexual	137
• El contexto personal y familiar	139
• La situación económica	141
• Denuncias previas en las comisarías comunes	143
4.3 Por qué acuden las mujeres a la Comisaría de Mujeres	145
4.4 Expectativas de las mujeres que acuden a las Comisarías de Mujeres y otras instancias	146
• Llamadas de atención, reprimendas y sanciones	148
• Apoyo emocional y orientación	149
4.5 Caminos alternos y/o paralelos	150
• Servicios de atención y orientación	151
• Independencia y separación conyugal	152
• La autodefensa: ¿Una forma de hacer justicia ellas mismas?	153
4.6 Factores encontrados por las mujeres en situación de violencia que influyen en sus caminos (facilitan y/u obstaculizan)	154
• Factores socio-económicos y otros aspectos estructurales	155
• Factores institucionales y personales	156

CAPÍTULO 5 161

Respuestas de la Comisaría de Mujeres y de algunos actores 161

5.1 Las respuestas institucionales y las expectativas de mujeres en situación de violencia	162
• La accesibilidad y cobertura de los servicios	163
• La calidad de atención en la Comisaría de Mujeres	167

• La información transmitida a las mujeres en situación de violencia	171
• Frustraciones por parte de las y los operadores de la Comisaría de Mujeres	176
5.2 La incidencia de las concepciones en las respuestas de los diferentes actores	179
• Respuestas relevantes al proceso judicial	182
5.3 Coordinación y articulación de las respuestas de la Comisaría de Mujeres y los demás actores que intervienen en la ruta de acceso a la justicia de las mujeres en situación de violencia	186
• Presencia de servicios especializados y/o multidisciplinarios en VES	186
• Coordinaciones a nivel interinstitucional	189
• Elementos institucionales, administrativos y financieros	192
CAPÍTULO 6	194
Impacto de la Comisaría de Mujeres en la vida de las mujeres en situación de violencia y en su acceso a la justicia	194
6.1 Aportes de la Comisaría de Mujeres en la transformación de valores y su relación con el cumplimiento de las obligaciones estatales: el camino hacia la no discriminación efectiva	195
6.2 Impactos de la Comisaría de Mujeres a nivel societal y en Villa El Salvador	198
6.3 Impactos de la Comisaría de Mujeres en la vida de las sobrevivientes de violencia de género	206
• Cambios en sus percepciones como sujetas de derechos	206
• Impactos de la Comisaría de Mujeres en los/as operadores/as	214
• Impacto visual de la Comisaría de Mujeres	217
• Impacto de la Comisaría de Mujeres en relación al agresor	219
• Impacto de la Comisaría de Mujeres en relación con el acceso a la justicia	224
Conclusiones	226
Recomendaciones	229
Bibliografía	236
Glosario de términos	243
Anexos	245
Anexo N° 1 Metodología	245
Anexo N° 2 Entrevistas de salida	252
Anexo N° 3 Entrevistas a actores de la PNP, Comisaría de Mujeres, funcionarios, operadores de servicios y actores institucionales	253
Anexo N° 4 Perfil de las mujeres entrevistadas	255

Presentación

La violencia es un problema grave y frecuente que afecta a muchas mujeres a nivel mundial, generando una constante preocupación y movilización del Estado, la sociedad civil y la comunidad, buscando aunar esfuerzos para lograr contrarrestarla y garantizar un mundo sin violencia de género.

Hoy reconocemos que se ha alcanzado la igualdad legal, pero sabemos que aún persisten diversas formas de discriminación contra las mujeres, y sobre todo, sabemos que su manifestación se ve reflejada en la violencia que sufren por el simple hecho de ser mujeres. Es en este sentido, que se sigue trabajando y luchando por remover estos obstáculos que impiden su plena incorporación en un plano de igualdad en todos los ámbitos de la sociedad, como una mujer sujeta de derechos, con un proyecto de vida y como parte de una familia, respetando su libertad y defendiéndola del maltrato y el abuso.

Trabajar por la defensa de nuestras mujeres peruanas, es el sustento del Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, muestra de ello son las más de cuarenta mil atenciones en el año 2009 a nivel nacional, a través de los 89 Centros de Emergencia Mujer-CEM y la Línea 100. En el presente año se han ampliado 25 CEMs haciendo un total de 114, confirmando la especial relevancia que tiene esta temática en la agenda social del Estado.

En este camino de lucha constante y esfuerzo compartido, el CMP Flora Tristán y el Movimiento Manuela Ramos, el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), han visto la necesidad de llevar a cabo un estudio comparativo de las Comisarías de Mujeres en América Latina, en el marco del Acceso a la Justicia para Mujeres en situación de Violencia, con la finalidad de ayudarnos a encontrar los caminos para brindar mejores servicios a las mujeres que viven violencia, en especial en un distrito emblemático como es Villa El Salvador, por su contribución a las estrategias participativas de mujeres organizadas, con lideresas históricas como la siempre recordada María Elena Moyano.

En el Perú en 1988, se creó la primera Comisaría de Mujeres que fue en su momento la segunda en América Latina y la tercera a nivel mundial, promovida por Bertha Gonzales Posada en su calidad de Diputada Nacional. Actualmente tenemos 27 comisarías de mujeres a nivel nacional, 14 de las cuales son jefaturadas por Comisarias.

La investigación recoge aportes valiosos mediante testimonios de mujeres agraviadas y profesionales involucrados en el proceso de atención en la Comisaría de Mujeres y el Centro de Emergencia Mujer de Villa El Salvador, para comprender desde sus propias perspectivas, qué se entiende por acceso a la justicia, y de esa manera, conocer más ampliamente los caminos que el Estado y la sociedad civil han seguido para su protección en el análisis de los actores y su contexto institucional.

Finalmente, aprovecho estas líneas para renovar el compromiso del Gobierno de seguir impulsando acciones de sensibilización, prevención y educación que contribuyan a la erradicación de la violencia de género, así como el compromiso de atención integral a las víctimas, que tanto lo necesitan.

Septiembre del 2010.

Nidia Vilchez Yucra

Ministra de la Mujer y Desarrollo Social

Agradecimientos

Este trabajo de investigación ha sido posible gracias al apoyo de varias personas e instituciones que colaboraron en este esfuerzo para conocer la realidad, logros y limitaciones de la Comisaría de Mujeres de Villa El Salvador; así como para recoger los testimonios y recomendaciones de las usuarias de esta delegación y de los propios/as operadores y personal encargado de la misma.

En tal sentido, debemos mencionar al General PNP Eric Romaní Coronado, Director de la Dirección de la Familia, Participación y Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional (DIRFAPASEC), la Mayor PNP Patricia Gallegos Flores, Jefa la Comisaría de Mujeres de Villa El Salvador, el personal policial que labora en la Comisaría y el personal del Centro de Emergencia Mujer de Villa El Salvador, quienes nos abrieron las puertas de sus instituciones y colaboraron con la realización del presente estudio.

Igualmente, a la Sra. Julia Alcocer Gago, de la Asociación de Orientadoras Legales de Villa El Salvador, quién con su generoso apoyo ayudó a contactar a varias de las mujeres entrevistadas durante el trabajo de campo. Asimismo, agradecemos a Tilsa Guima Chinen por todo el trabajo realizado y su colaboración durante el desarrollo de este proceso.

Asimismo, a Nadine Jubb, coordinadora regional del proyecto, quién gracias a su tenacidad, constancia y acompañamiento permanente, hizo posible la realización de esta investigación. Del mismo modo, agradecemos el interés y compromiso del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), quienes auspiciaron el proyecto, permitiéndonos producir conocimientos nuevos relacionados con el acceso a la justicia de las mujeres; así como a UNIFEM Región Andina, que posibilitó la edición, diagramación y publicación de este estudio.

Finalmente, agradecemos de forma especial la valiosa contribución de todas las mujeres entrevistadas, quienes de manera desinteresada compartieron su tiempo, impresiones y experiencias, a través de sus historias de vida.

Introducción

Una de las principales políticas públicas para enfrentar la violencia contra las mujeres, especialmente aquella que es perpetrada en el hogar, es la creación de las Comisarías de Mujeres (CM). En los últimos 25 años y luego de las constantes demandas realizadas, principalmente por el movimiento de mujeres y feminista, los Estados reconocieron este problema como un asunto de interés público y como una forma de violación a los derechos humanos de las mujeres. La creación de las CM es la primera respuesta formal frente a la demanda de estos movimientos y establece una acción concreta que nace incluso antes de la elaboración y promulgación de las leyes nacionales destinadas a la protección y prevención frente a violencia contra la mujer.

En el Perú las CM constituyen la primera puerta de acceso a la justicia formal para las mujeres en situación de violencia y su creación, en 1988, significó el primer esfuerzo del Estado por brindar atención especializada para las mujeres víctimas de violencia en sus relaciones de pareja, mediante un servicio de atención, prevención e investigación. Éstas son un referente de denuncia y, simbólicamente, un espacio de comunicación entre la ciudadana y el Estado.

La creación de la CM ha generado cambios importantes en la forma de interrelación entre la sociedad civil y la Policía Nacional del Perú (PNP); ya que se produce un intercambio permanente con las organizaciones de mujeres y feministas, quienes desarrollan una labor continua de vigilancia ciudadana en aras de garantizar que tanto los procedimientos como la atención brindada sean los adecuados.

Sin embargo, y a pesar de lo avanzado en la generación de mecanismos institucionales y legales para combatir la violencia contra las mujeres y posibilitar su acceso a la justicia, se reconocen todavía una serie de dificultades y limitaciones estructurales, culturales, económicas, sociales y políticas que debilitan esta propuesta; afectando directamente el ejercicio pleno de derechos que tienen las mujeres en situación de violencia.

Especialmente se constatan importantes limitaciones desde las leyes y las políticas públicas que obstaculizan el ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres que acuden a estas delegaciones policiales en búsqueda de justicia. Su existencia no ha asegurado que la violencia contra la mujer disminuya; aunque su aporte se valora como un recurso que puede ser efectivo, en la medida que se fortalezca el enfoque de género en su gestión y se trabaje complementariamente con las instancias judiciales pertinentes.

El modelo de atención especializada e integral inicial no fue reforzado ni multiplicado en las demás dependencias que se fueron creando; en la práctica, la integralidad de las CM ha dependido de la voluntad política de quienes ocupan los altos mandos en la PNP y de las iniciativas de las organizaciones de mujeres.

Aunque la creación de estas delegaciones constituyó el primer esfuerzo del Estado por brindar atención especializada a las mujeres en situación de violencia, ésta no constituye la única política por enfrentar el problema. Entre otras razones porque la violencia contra la mujer es un problema estructural y complejo que amerita la intervención desde diferentes estrategias y sectores del Estado, así como de la sociedad civil.

Actualmente el instrumento más importante de gestión de políticas públicas mediante el cual el Estado peruano plantea enfrentar la problemática de la violencia hacia la mujer, es el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015, el mismo que fuera aprobado el 21 de marzo de 2009.

El Plan se centra en tres aspectos o ámbitos de intervención: la implementación de acciones tendientes a garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, el acceso a servicios públicos de calidad y la promoción de cambios en los patrones socio-culturales hacia nuevas formas de relaciones sociales entre mujeres y hombres, basadas en el respeto pleno de los derechos humanos. Si bien este Plan, a diferencia del anterior, hace especial énfasis en la necesidad de propiciar para las mujeres mayor acceso a servicios de calidad para protegerse de la violencia y combatirla, no hace mención expresa a las CM, ni incluye dentro de sus estrategias actividades específicas para con estas instancias. De esta forma, invisibiliza la vital importancia que cumplen estas entidades como centros de atención especializados, derivando en una falta de fortalecimiento de los mismos.

No obstante lo dicho, y en reconocimiento de la importante labor que desempeñan las Comisarías de Mujeres, recientemente la PNP ha creado la Dirección de Familia, Participación y Seguridad Ciudadana – DIFARPASEC–, dirección especializada dentro de los órganos ejecutivos de Orden y Seguridad de esa institución que posee carácter especializado, técnico, normativo y sistémico a nivel nacional, y cuya misión es, entre otras, la de prevenir e investigar la violencia familiar. En ese sentido, es imprescindible que exista al interior de la PNP un órgano especializado orientado a formular y proponer lineamientos políticos nacionales dirigidos a enfrentar la violencia contra la mujer desde el sector; permitiendo, además, la centralización y canalización de recursos económicos financieros, así como humanos y logísticos, destinados específicamente a estas delegaciones especializadas.

De otro lado, en el Perú no existen estudios específicos que profundicen en el impacto que ha tenido la CM en la población, ni sobre su pertinencia para la disminución de la violencia. Tampoco se ha profundizado en la experiencia y expectativa de las mujeres que acuden a estos servicios, ni del personal policial que atiende en estas dependencias. La información disponible sobre estos temas se limita a informes de casos de poca cobertura o recolección de datos cuantitativos que grafican parcialmente la actuación de las CM y su relación con las usuarias. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) han desarrollado algunos estudios sobre la calidad de los servicios de atención y la ruta crítica de las mujeres que sufren violencia; pero éstos no se encuentran orientados a tratar de forma específica a estas delegaciones especializadas; y que tenga por mandato regular, normar y supervisar el funcionamiento de todas las CM a nivel nacional.

Es en este contexto, y con el propósito de contribuir al acceso a la justicia de las mujeres por medio de la elaboración de propuestas para el fortalecimiento de las políticas públicas, que se presenta esta investigación y comparativa sobre las CM, la cual constituye una herramienta importante para la generación de conocimientos sobre estas instancias en el Perú y los demás países de América Latina que forman parte del proyecto: Brasil, Ecuador y Nicaragua. En todos los casos hemos intentado comprender la complejidad del problema articulando contextos y actores involucrados, así como tener herramientas legítimas para exigir a los Estados la debida diligencia y proponer posibilidades de transformación a nivel de las políticas públicas, para que se ejerzan y respeten los derechos de las mujeres.

Durante los dos años de su ejecución, la investigación en los cuatro países ha sido desarrollada empezando por llevar a cabo un estudio comparativo centrado en las usuarias y los modelos de la CM, sus vínculos con la policía, el sistema judicial y otros proveedores de servicios, defensores y donantes; recogiendo las valoraciones críticas de su contribución al acceso a la justicia y la ciudadanía de las mujeres. Ello con el propósito de identificar lo trabajado sobre la CM, crear nuevos conocimientos acerca de esta instancia y los servicios relacionados, con perspectiva nacional y regional. De esta forma, se busca contribuir a mejorar las políticas públicas al presentar los hallazgos de la investigación y fomentar la participación de las partes interesadas. Sobre esta base, se quiere crear una red regional de investigadoras especializadas para contribuir con el intercambio horizontal de conocimientos.

Para lograr estos objetivos, cada país seleccionó una zona de investigación específica y que tuviera características similares capaces de establecer criterios comparables. En el Perú se definió como ámbito geográfico de investigación el distrito de Villa El Salvador (VES), considerando que en este distrito la CM cumplía con los criterios establecidos para la selección de la zona de estudio. Es decir, esta delegación funciona hace más de cinco años, es representativa del conjunto de comisarías especializadas en el país y con un nivel de asistencia representativo de la población; y cuenta, además, con el interés de las autoridades y facilidades para el acceso a la información requerida.

De acuerdo con la secuencia enunciada más arriba, el proceso de investigación se desarrolló en tres etapas o componentes. Inicialmente, se recopiló la información existente sobre las CM en materiales escritos y electrónicos, así como mediante entrevistas a actores involucrados; y con ello se elaboró el mapeo de los modelos. Luego se realizó la investigación con usuarias, que incluyó la aplicación de una Encuesta Poblacional sobre opiniones y percepciones, las entrevistas a usuarias a su salida de la CM, así como entrevistas a profundidad con varias de ellas; asimismo, se realizó observación no participante al funcionamiento y servicio de atención en la delegación especializada. Concluido el trabajo con las usuarias, se pasó al tercer componente de la investigación, desarrollado con el personal de las CM, la policía y otras instituciones interesadas. Para ello se llevaron a cabo entrevistas con las autoridades y personal policial, así como con representantes de otros actores involucrados en el tema. Finalmente, con todos ellos se realizó un foro destinado a sistematizar los resultados y

conclusiones, así como formular recomendaciones, las que figuran al final de esta publicación¹.

A partir del estudio de la CM de VES se ubican y plantean los principales vacíos y desafíos que enfrentan estas instancias en general. Asimismo, se elaboran propuestas a partir de lo encontrado, las que podrán ser utilizadas para mejorar la regulación de estas comisarías en el ámbito nacional; y así fortalecerlas como espacios especializados para la atención y prevención de la violencia contra las mujeres.

Esta investigación constituye el primer documento que describe y analiza el funcionamiento de estas delegaciones especializadas como política pública en el país, brindando un panorama amplio sobre el contexto histórico y actual de las mismas, generando nuevos conocimientos sobre un tema poco e insuficientemente abordado.

Su estructura está dividida en dos partes. La primera, aborda los *antecedentes* de la investigación: se detallan el marco teórico de referencia y, seguidamente, se contextualiza el proceso de creación de las CM, así como se describen las características de la zona geográfica seleccionada para la aplicación del estudio. En la segunda parte se exponen los *resultados* del estudio. Éstos han sido organizados de acuerdo a las cuatro hipótesis trabajadas durante el desarrollo de la investigación. La primera se refiere a las concepciones que sobre el acceso a la justicia y el ejercicio del derecho a una vida sin violencia para las mujeres existen entre los diferentes actores involucrados con las CM. Al respecto se ha encontrado que hay interpretaciones diversas que no siempre coinciden con concepciones formales e institucionales y no siempre se refieren a la aplicación de una sanción. Ante esta situación, se exploran luego los caminos tomados por las mujeres –incluidas las CM, redes personales y actores institucionales– para enfrentar la violencia y lograr la justicia; los que son diferentes y están ligados a las oportunidades y opciones disponibles en cada caso particular. Una tercera hipótesis es que las respuestas de las CM y de otros actores frente a los requerimientos de las mujeres en situación de violencia están influenciadas por concepciones tradicionales de género y de familia, no necesariamente coinciden con las expectativas de las mujeres, ni garantizan el cese de la violencia y el acceso a la justicia. Finalmente, se examinan las luces y sombras, los logros y limitaciones

¹ En el Anexo N° 1 se encontrará una descripción detallada de la metodología seguida en la investigación.

que subyacen en el innegable impacto de la delegación especializada en la vida de las mujeres y de la población en general. En ese sentido, partimos de la premisa de que estas instancias han contribuido a visibilizar el problema de la violencia contra las mujeres como un asunto público, colectivo y punible; y que ofrecen a las mujeres nuevas oportunidades en la defensa de sus derechos. Aunque no necesariamente contribuye a eliminar o reducir la violencia o garantizar su acceso a la justicia.

Por último, se exponen las conclusiones de la investigación, con un acápite especial que contiene recomendaciones, las que están orientadas a contribuir y fortalecer las CM como políticas públicas a través de propuestas concretas sobre la materia.

Este proyecto regional ha sido posible gracias al apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá). La coordinación de su ejecución estuvo a cargo del Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES-Ecuador); asimismo, la coordinación regional de los estudios fue asumida por Nadine Jubb.

Cabe destacar que los estudios nacionales fueron realizados en el marco de las actividades institucionales de organizaciones de amplia experiencia en materia de derechos humanos de las mujeres. Para el caso de Perú, la investigación fue realizada de forma conjunta por el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán y el Movimiento Manuela Ramos. En Ecuador, la responsabilidad del estudio nacional la asumió el mismo centro de coordinación del proyecto y fue desarrollada en la ciudad de Cuenca. En Brasil, la investigación se realizó en el marco de las acciones del Núcleo de Estudios de Género de la Universidad de Campinas/PAGU-UNICAMP y tuvo lugar en la ciudad de Belo Horizonte. Finalmente, en Nicaragua, el estudio se realizó en la Ciudad Sandino y estuvo a cargo de PATH/Intercambios.

Primera Parte

Antecedentes

Capítulo 1

Marco Teórico de Referencia

El presente capítulo revisa los conceptos que han guiado la investigación y que subyacen en la creación y funcionamiento de las CM como expresión del reconocimiento, por parte del Estado, de la existencia de un grave problema de seguridad dirigido hacia un grupo social específico, la violencia contra las mujeres. De allí que se comience por el mismo concepto de género, entendido como un eje articulador del entrecruzamiento de diversos sentidos sociales y culturales. Examinando, luego, el tema del acceso a la justicia no sólo desde un plano formal y legal, sino también como una práctica social, donde justamente se intersectan estos sentidos sociales; un marco complejo que exige tanto una entrada desde la redistribución como del reconocimiento. Así se llega a la idea de la justicia de género, en tanto esfuerzo para visibilizar dimensiones que muchas veces no están consideradas en las políticas públicas, pero que las afectan o limitan; lo que se manifiesta –como lo veremos más adelante en este estudio– en el caso de la CM de VES. Esta restricción llega a comprometer el derecho a tener derechos; por tanto, para que las mujeres tengan una ciudadanía plena debemos partir por entender también la necesidad de una ciudadanía diferenciada. Finalmente, se revisan los desarrollos de los principales instrumentos jurídicos internacionales incorporados la legislación peruana sobre la violencia contra la mujer.

1.1 El género como categoría de análisis

La categoría género es comprendida como una simbolización socio cultural cuya base de interpretación es la diferencia biológica, que determina una diferenciación de roles, sentidos, prácticas y relaciones de dominación que se van reproduciendo a través ideas, discursos y representaciones

sociales que condicionan la conducta objetiva y subjetiva de las personas en función a su sexo. El proceso de constitución del género determinará las formas de pensar y actuar de hombres y mujeres. Con ello se descartan las teorías que postulan que somos producto de una realidad natural, y nos lleva a considerar que somos producto de un proceso histórico y cultural. En tal sentido, el género es considerado como una *categoría útil para el análisis histórico* (Scott, 1996).

Este eje cruza transversalmente todo el análisis del estudio, debido a que es una variable pertinente para esclarecer los *discursos de verdad* que se han institucionalizado en el mundo social, y contrastar ello con lo dicho y/o percibido por los propios sujetos. La introducción de esta variable devela ciertas relaciones de poder, una suerte de *subtexto genérico* (donde puede leerse entre líneas la exclusión de las mujeres) que no podría asirse de otro modo; así, por ejemplo, se descubre cómo las mismas nociones de ciudadanía, o lo público y lo privado, son nociones ya generizadas en masculino (Amorós, 2000: 255).

Es importante destacar que la categoría género, aunque fundamental para evidenciar situaciones históricas de desigualdad y contribuir a comprender la dinámica en la que se inscribe la violencia contra las mujeres; no puede considerarse una categoría totalizante sino un eje articulador para viabilizar el entrecruzamiento de sentidos. Joan Scott sitúa al género como una categoría capaz de mantener una interdependencia con otras variables como la raza, la edad, la cultura, el estilo de vida, entre otras.

Bajo estas premisas el trabajo articula su reflexión, tomando al género como un eje interseccional de análisis, que permite comprender las circunstancias específicas que median para que las mujeres se encuentren y/o permanezcan en situaciones de violencia, y de qué modo ello se relaciona con el ejercicio de su ciudadanía y el acceso a la justicia.

1.2 Acceso a la justicia

El acceso a la justicia es un concepto abstracto que se encuentra en el debate permanente de los derechos humanos de las mujeres debido a la falta de un contexto que garantice este principio. Para el presente trabajo, tratamos esta noción desde un enfoque amplio que dialoga con los presupuestos ya contenidos en el Sistema Interamericano de Derechos

Humanos y con las nociones sociales, políticas e intersubjetivas sobre la justicia.

En líneas generales, ubicamos que este principio nombra: el derecho de toda persona a acudir a un sistema de justicia, formal y/o alternativo, así como a obtener una respuesta adecuada; asimismo, hace referencia a (b) el deber del Estado de brindar un servicio público que cumpla con los principios rectores de adaptabilidad, igualdad, celeridad y gratuidad (Balbuena, 2004).

En la medida que es un *derecho*, no le puede ser negado a ninguna persona y se espera que se haga realidad mediante una *respuesta efectiva* del Estado, el cual debe gestionar recursos dentro del marco de los *servicios públicos* sin obstáculos burocráticos, ideológicos ni materiales.

“La garantía judicial de los derechos es la prueba definitiva de la real existencia de un régimen de libertades y de un Estado de Derecho, pues ante el quebrantamiento de los derechos el orden jurídico ha de demostrar, del modo más enérgico, que éstos no son simples declaraciones con valor retórico, sino instrumentos operativos al servicio de la dignidad humana” (Casal, 2005: 16).

En tal sentido, la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 8, inciso 2, dice: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) decreta que el acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos constituye la primera línea de defensa de los derechos básicos (CIDH, 2007).

Discursivamente estas afirmaciones son correctas y emancipadoras, ya que se constituyen en herramientas fundamentales para facilitar que las mujeres cuenten con las adecuadas garantías frente a una situación de violencia; sin embargo, el nudo se forma cuando se evalúa la real efectividad de las mismas.

Según Jesús María Casal, en sentido estricto,

“...el acceso a la justicia es un derecho que consiste en la disponibilidad real de instrumentos judiciales o de otra índole previstos por el ordenamiento jurídico que permitan la protección de derechos o intereses o la resolución de conflictos, lo cual implica la posibilidad cierta de acudir ante las instancias facultadas para cumplir esta función y de hallar en éstas, mediante el procedimiento debido, una solución jurídica a la situación planteada. [...] es un derecho adscrito al derecho a la tutela judicial o jurisdiccional efectiva, también llamado derecho a un juicio justo o al debido proceso, o derecho a la justicia o a la jurisdicción, consagrado en los Artículos 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y se contrae a la posibilidad efectiva de acudir ante los órganos jurisdiccionales en defensa de derechos o intereses. El derecho general o matriz en el cual el acceso a la justicia se inscribe comprende otros elementos que, grosso modo, son los siguientes: las garantías que debe ofrecer el órgano jurisdiccional en cuanto a su independencia, imparcialidad y competencia previamente determinada por la ley; el respeto al principio del contradictorio y a los demás principios del debido proceso durante el procedimiento; la resolución de la controversia en un tiempo razonable; la obtención de una decisión congruente con lo solicitado y basada en el Derecho, y la cabal ejecución de la sentencia” (Casal, 2005: 23).

Analizar el acceso a la justicia desde un enfoque interpretativo amplio complejiza esta conceptualización, ya que involucra pensar este derecho desde sus posibilidades reales como vehículo para el ejercicio de la ciudadanía. Es decir, implica resolver los asuntos cualitativos, analizar las reales circunstancias de poder que revisten las estructuras judiciales bajo las cuales se han significado a las mujeres.

“El enfoque amplio del acceso a la justicia desemboca de manera natural en el análisis de las barreras correspondientes, entendidas no sólo como obstáculos para llegar al órgano jurisdiccional formulando alguna pretensión, sino también y sobre todo las dificultades para obtener una pronta y justa resolución de la disputa en que una persona se vea envuelta” (Casal, 2005: 39).

Casal señala que entre las dificultades se encuentran las de índole económica, la dilación judicial, la corrupción así como situaciones relacionadas con las regulaciones de las competencias y procedimientos judiciales. No obstante, existen un conjunto de obstáculos altamente significativos que revisten todos los anteriores y profundizan su permanencia, son los relacionados con el ordenamiento social cultural/simbólico.

Al respecto, desde la crítica feminista se han hecho importantes aportes para visibilizar el problema. Diversas autoras han señalado que el derecho vendría a ser un producto social patriarcal en tanto que histórico. Por lo tanto, que ha sustentado sus normas y pautas en un sistema de diferenciación sexual y social que ha tomado únicamente a uno de los géneros como parámetro de lo humano. Siguiendo esta línea, el ejercicio de derechos de las mujeres y/o los obstáculos que para ello encuentran, así como los esfuerzos poco exitosos del Estado, sólo pueden ser leídos en el contexto histórico de hegemonía patriarcal, que se refleja en las diferentes regulaciones normativas (Facio, 2000; Balbuena, 2004; Fries y Hurtado, 1999).

La filosofía plasmada en el derecho moderno no sólo influencia las regulaciones creadas sino también su aplicación. Por ejemplo, los ideales de neutralidad/imparcialidad y objetividad son propios de un modelo masculino pero son transmitidos como universales; sin tener en cuenta las valoraciones de los sujetos sociales diferenciados, en este caso de las mujeres. Por lo tanto, el discurso que se maneja expresa solo una lógica de identidad eliminando la otredad al menos de dos formas: la irreductible especificidad de las situaciones y la diferencia entre los sujetos morales (Young, 1990: 95). En otras palabras, el punto de vista imparcial asumido como paradigma universal a seguir genera una separación entre razón y deseo, la cual no permite complejizar las diversas realidades para poder

comprenderlas y actuar adecuadamente sobre ellas; ello puede generar el aislamiento y/o exclusión de los/as sujetos/as que son parte de un colectivo diferenciado, ya que no se toma en cuenta sus deseos, expectativas y vivencias particulares. En resumen, desde la razón neutral y objetiva se deja fuera la perspectiva subjetiva de los/as actores/as involucrados/as.

En el presente estudio se trata de superar esa barrera y representar el acceso a la justicia fuera de lógicas totalizantes, incluyendo en su problematización las consideraciones propias de los/as sujetos/as. Igualmente, se analizan los conceptos construidos tanto desde el plano formal y legal, como desde el social; es decir, desde las prácticas sociales. Se busca reflejar esta brecha entre lo establecido en la ley y la normatividad escritas y cómo la gente lo entiende y lo vive en su experiencia cotidiana.

Para ello nos interrogamos sobre cuál es el sentido de la justicia en la/os actores. Según Paul Ricoeur (2000), este principio o valor no tendría que verse únicamente en el plano del *deber ser*, sino también con un sentido ético. Por lo tanto, su problematización no se agotaría en la creación de un sistema de justicia, ni con la designación de una estructura formal de derechos, sino con la comprensión de quiénes son los *sujetos de derechos*. Para definir ello, la noción de capacidad es central en su argumentación. Las capacidades autónomas constituirían un referente moral de reconocimiento a la condición humana y eje constituyente de la designación de un sujeto. Es en este punto donde se establece una diferencia central con las corrientes liberales tradicionales sobre la justicia y el derecho, que determinan que *el hombre es naturalmente* sujeto de derechos. Contrariamente, nuestro autor manifiesta que esta cualidad va a depender de la real pertenencia a las instituciones sociales, así como de la capacidad y autonomía del individuo para hacerse locutor y agente de sus propias acciones. Siguiendo esta línea, la justicia sería una práctica social, por lo que interesa analizar “las circunstancias u ocasiones de justicia, sus canales, medios y argumentos” (Ricoeur, 1993: 23).

Finalmente, partiendo de estos ejes queremos pensar el acceso a la justicia de las mujeres trascendiendo el plano de lo formal e involucrando conceptos como igualdad, justicia social, no discriminación y la visibilización de los sujetos sociales diferenciados; quienes, debido a las condiciones socio históricas, a la falta de reconocimiento de su autonomía y capacidades, ocupan una posición distinta en la estructura social a la hora de actuar; pero deben ser titulares de derechos, con iguales oportunidades para

acceder a un sistema social y legal de justicia, como correlato de su condición humana. Este es el caso de las mujeres.

1.3 Justicia de género

La justicia de género está ligada con las nociones de justicia económica y social, especialmente en el actual mundo globalizado, en donde “las normas androcéntricas y sexistas se institucionalizan en el Estado y la economía, y las desventajas económicas de las mujeres restringen su ‘voz’ impidiendo su igual participación en la creación cultural” (Vargas, 2002: 14). Desatar los nudos de las desigualdades plantea redefinir el modelo actual de desarrollo, desarraigar la cultura política y económica, trabajar por la redistribución de derechos y recursos, así como por el reconocimiento de identidades colectivas e individuales; de ello depende la ciudadanía real de las personas.

Según Nancy Fraser, un tema pendiente de la justicia es el reconocimiento de quienes han sido excluidos/as por las estructuras de poder y de la redistribución de los recursos no sólo materiales y/o económicos, sino también de los espacios, poderes y facultades. De acuerdo a esta autora, en el género podemos encontrar un sujeto colectivo que es un compuesto de estatus y de clase, ya que sufre las injusticias de la mala distribución, que crea diferencias económicas y de desigualdad frente a oportunidades de acceso a recursos; por ejemplo, informativos y/o educativos, así como la falta de reconocimiento ante distinciones construidas culturalmente. “La injusticia de género sólo se puede remediar mediante un enfoque que comprenda, a la vez, un política de redistribución y una política de reconocimiento” (Fraser, 1996: 29).

Desde este modelo se fortalecen los argumentos para considerar la injusticia de género como un asunto colectivo:

“[...] la necesidad de este tipo de enfoque bipolar aumenta más al no considerar tales ejes de injusticia individualmente, y empezar a considerarlos todos juntos, interseccionándose mutuamente. Después de todo, género, ‘raza’, sexualidad y clase están estrechamente conectados entre sí. Mejor dicho, todos son ejes de

injusticia, se interseccionan unos con otros en modos que afectan los intereses e identidades de todos” (Fraser, 1996: 30).

Enfrentar el estudio desde un enfoque de justicia de género facilita la visibilización de circunstancias que no son consideradas en los procesos de creación de las políticas públicas, por lo que la capacidad transformativa de éstas se ve afectada. Según Fraser, el modelo dual permite abandonar las discusiones irresolubles sobre la naturaleza humana y lo bueno; segundo, permite comprender por qué la falta de reconocimiento no implica solamente una actitud perjudicial que puede causar daños individuales sino que es un problema de *estructuras socialmente atrincheradas de interpretación y valoración* que obstaculizan, limitan o impiden la participación equitativa de las mujeres en la vida social; y tercero, contribuye a definir que, aunque no todos tienen igual estimación social, *todo el mundo tiene el mismo derecho a perseguir la estimación social bajo condiciones justas de igualdad de oportunidades* (Fraser, 1996: 32).

Anne Mari Goetz aporta otro elemento importante para nuestro estudio: la capacidad de las mujeres de poder decidir y exigir a las personas, la comunidad y/o el Estado sus derechos y expectativas; es decir, que las mujeres se encuentren empoderadas para desplegar su agencia y ser partícipes de los recursos. Asimismo, esta autora define que para crear legitimidad es fundamental la *rendición de cuentas, la idea de que quienes detentan el poder deben de responder ante aquellos que les han delegado ese poder y deben sufrir las sanciones si se descubre que sus acciones son inadecuadas* (Goetz, 2008: 39).

Sin embargo, la rendición de cuentas no se limita a la relación entre ciudadanía y Estado. Según Goetz, también debe ser exigible en las relaciones entre los propios ciudadanos. Este planteamiento limitante ha creado una profunda división entre la política formal y la política enraizada en la sociedad, en donde las acciones de rendición de cuentas escapan a todo control. Para nuestra autora, este atributo debe darse en cualquier relación social donde haya una acción de parte de un actor y/o sujeto que detente el poder material y/o simbólico.

De otro lado, para Maxime Molyneux, la justicia de género comprende la igualdad y la igualdad diferenciada, refiriéndose con ello al respeto por la diferencia; lo cual es una base para llegar al reconocimiento. Siguiendo esta línea, ella sostiene que la igualdad es un principio insoslayable, pero

su mayor riqueza radica en el mandato de que todas las personas sean tratadas como iguales morales, aunque no como sujetos homogéneos.

En definitiva, la justicia de género nos plantea la necesidad de superar viejos paradigmas de interpretación y considerar el problema de la justicia desde múltiples planos que convergen. Desde esta perspectiva, la igualdad implica el reconocimiento de sujetos individuales y colectivos con diferentes capacidades y necesidades, pero igual posibilidad de agencia.

De otro lado, la justicia de género no es un asunto que le competa únicamente a los movimientos de mujeres, sino a todos los actores sociales y políticos que pretenden viabilizar la transformación social hacia un mundo armonizado; y en donde las diferencias materiales y/o simbólicas no sean brechas de poder y obstáculos para la autonomía y el ejercicio ciudadano.

En tal sentido, el Estado juega un rol fundamental en tanto tiene que garantizar el empoderamiento de las mujeres, su acceso y control de recursos de forma que se facilite la construcción de un horizonte subjetivo autónomo y prácticas democráticas. Una de estas prácticas transformadoras es la promoción de una política de rendición de cuentas alrededor de conductas discriminadoras que se generen tanto en el ámbito público como en el privado; de esta forma, se politizan ambas esferas de la vida humana y el ejercicio de la ciudadanía podría ser una realidad cotidiana para las mujeres.

Finalmente, la justicia de género puede definirse como el final de las condiciones de desigualdad entre hombres y mujeres, lo cual conduce a una sociedad justa en tanto que reconoce las diferentes identidades, y donde se genera un proceso de redistribución de los recursos materiales y simbólicos de forma que se equilibra el bienestar en la población.

1.4 Ciudadanía

Las conceptualizaciones modernas han considerado la ciudadanía como la pertenencia a una comunidad política de iguales formales con participación en un espacio público desarrollado. La discrepancia con esta idea se debe a que ha sido desarrollada desde un enfoque androcéntrico, por lo que no logra deconstruir las diferentes formas de exclusión ni problematizar las necesidades de las mujeres.

Para el presente estudio, asumimos una perspectiva que vincula el plano objetivo-subjetivo². Siguiendo a Virginia Vargas,

“[L]a perspectiva objetiva-subjetiva, está referida tanto a la existencia real de derechos y responsabilidades, como al grado de conocimiento que tienen las diferentes personas sobre sus derechos, garantías y sistemas de pertenencia a una comunidad política, y la actitud frente a ellos, temores, aspiraciones, la percepción de ellos como derechos o como favores de los poderes externos, etc. Tiene que ver indudablemente con las barreras reales e imaginarias que las personas viven y perciben en relación a su ciudadanía. [...] Para las mujeres la entrada subjetiva es fundamental pues la relación que establecen con su ciudadanía generalmente se sustenta en un reconocimiento parcial de derechos y una débil conciencia del merecimiento o del derecho a tener derechos ciudadanos. [...] ello hace eco de la desvalorización de las sociedades sobre la ciudadanía femenina” (Vargas, 2000).

Asimismo, la ciudadanía de las mujeres se asume de forma *activa*³ revalorizando su capacidad de agencia para enfrentar las desigualdades y la violencia; no sin ello notar que dichas capacidades pueden haber sido medradas y/o invisibilizadas –hacia los otros y hacia ellas mismas– por un contexto institucionalizado de discriminación. Por lo tanto, se necesitan estrategias sociales y políticas para dotarlas de autonomía. Según Vargas, la autonomía –condición clave del sujeto de derechos también para Ricoeur– tiene un sentido político, al señalar el derecho de las personas a defender sus intereses, controlar sus vidas y sus circunstancias; aunque ello puede involucrar conflictos y contradicciones *no sólo en el interior de las subjetividades de las mujeres sino también en relación con identidades, autonomías e intereses de otros grupos, sectores o movimientos* (Vargas, 2007: 268).

2 Para vincular las dificultades del plano objetivo universalizante, remitirse al acápite 1.2 sobre acceso a la justicia, en este Capítulo.

3 Vargas señala que: “Asumiendo una ciudadanía activa, asumimos responsabilidad sobre sus contenidos, significados y ampliaciones y se emprende el proceso de asumir los derechos como algo frente a lo cual las mujeres deben exigir, opinar y de hacerse responsables de su apropiación” (Vargas, 2007: 283).

La ciudadanía de las mujeres se concibe dentro de un marco de justicia de género y justicia económica, como ejes que van a contribuir a la autonomía; sobre todo en el actual contexto, que nos invita a combatir los procesos homogenizadores e invisibilizadores de la globalización.

Asimismo, desde la lógica de la ciudadanía activa, los mismos colectivos crean rupturas de visibilización y apropiación de derechos. “La construcción de ciudadanía desde abajo generalmente ha significado rupturas, y ha sido fundamental para ampliar los contenidos ciudadanos desde las especificidades de los excluidos” (Vargas, 2007: 283).

De otro lado, consideramos importantes los aportes de Carol Pateman quien evidencia que el *contrato social ciudadano* es en realidad un *contrato sexual*, argumentando que las diferencias sexuales han definido las diferencias políticas; en este sentido, los espacios públicos y privados estarían contruidos patriarcalmente⁴. Por lo que la unidad de análisis a partir de la cual se aplica la métrica de los principios de cualquier teoría de la justicia es la cabeza de familia⁵; lo que tiene como consecuencia la instalación de una ciudadanía sexualmente diferenciada. Por lo tanto, no existen normas neutrales, la formulación de las leyes, políticas y reglas de las instituciones privadas tendrán el sesgo de los grupos privilegiados (Young, 1996).

Otra autora cuyos planteamientos han influenciado este estudio es Chantal Mouffe, quien, aunque realiza una crítica a las diferenciaciones sexuales dentro de la construcción de la ciudadanía, no deja de reconocer que las desigualdades tienen que ser superadas en un modelo democrático plural. Afirma que justamente se trata de lograr una concepción de ciudadanía en donde la diferencia sexual no sea pertinente. Entiende la ciudadanía como una forma de identidad política en donde se articulan los principios políticos de la democracia moderna pluralista y la afirmación de los valores de libertad e igualdad para todos/as. De modo tal que, independientemente de las diferentes concepciones, el punto común de identificación tiene que recaer en un conjunto de valores éticos-políticos democráticos.

4 “Los individuos civiles forman una fraternidad en tanto que varones. Comparten el interés común de respaldar el contrato original que legitima su derecho masculino y les permite obtener los beneficios psicológicos y materiales de la sujeción de las mujeres. La esfera civil adquiere su significado universal en oposición a la esfera privada de la sujeción natural y de las capacidades de las mujeres” (Pateman, 1995: 159).

5 Pateman, *op. cit.*

Aunque aparentemente su planteamiento se contradice con Young y Pateman, consideramos pertinente considerarlo como evidencia de que la argumentación y reflexión en torno a la ciudadanía se establece desde su complejización y que es un debate profundo e inacabado.

1.5 Violencia contra las mujeres

Estas reflexiones sobre la ciudadanía de las mujeres están en la base de la legislación internacional sobre violencia contra la mujer. Así, desde la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, convocada por Naciones Unidas (ONU) en 1975, se define la necesidad de trabajar en beneficio del desarrollo de las mujeres, reconociéndose su situación de postergación social, económica, política y cultural. Como consecuencia, se siguió impulsando las labores políticas y definiendo instrumentos para la conceptualización y sanción de las diferentes formas de discriminación. En 1979, desde la Asamblea de la ONU, se desarrolla la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Esta convención fue firmada por el Perú el 23 de septiembre de 1981 y ratificada en 1982. Asimismo, se ha firmado en el año 2000 su Protocolo Facultativo, el cual fue ratificado en 2001.

Desde la CEDAW se definió como discriminación de género como

“Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”⁶.

Es en la Recomendación General N°19⁷ en donde se comienza a complejizar el problema de la violencia contra las mujeres, reconociendo que ésta es una de las peores formas de discriminación, en la medida que

impide el goce de derechos en igualdad y libertad. Asimismo, se reconoce que existen diversos perpetradores de la violencia; entre quienes están los agresores individuales y/o colectivos, actores civiles y/o autoridades públicas, e incluso el Estado.

En la Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), se consensuó una Plataforma de Acción en donde se vincula la igualdad con la potenciación del papel de la mujer en todas las esferas de la sociedad. Se reconoce que existen diferencias entre hombres y mujeres, pero que ello no puede ser un impedimento para que ambos géneros gocen de reconocimiento e igualdad. Se evidencia que la violencia contra las mujeres es un problema de incumbencia general y, por lo tanto, es obligación de los Estados atenderla.

“La violencia contra la mujer impide el logro de los objetivos de igualdad, desarrollo y paz. La violencia contra la mujer viola y menoscaba o impide su disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La inveterada incapacidad de proteger y promover esos derechos y libertades en los casos de violencia contra la mujer es un problema que incumbe a todos los Estados y exige que se adopten medidas al respecto. Desde la Conferencia de Nairobi se ha ampliado considerablemente el conocimiento de las causas, las consecuencias y el alcance de esa violencia, así como las medidas encaminadas a ponerle fin. En todas las sociedades, en mayor o menor medida, las mujeres y las niñas están sujetas a malos tratos de índole física, sexual y psicológica, sin distinción en cuanto a su nivel de ingresos, clase y cultura. La baja condición social y económica de la mujer puede ser tanto una causa como una consecuencia de la violencia de que es víctima”⁸.

Desde esta conceptualización se plantea que la erradicación de la violencia involucra un compromiso ético universal por la igualdad, así como el

6 Ver: <http://www.cinu.org.mx/biblioteca/documentos/dh/c_elim_disc_mubxt.htm> acceso 5 de octubre de 2010.

7 Recomendaciones a la CEDAW, desarrolladas en el XI Período de Sesiones de Naciones Unidas en 1992.

8 Plataforma de Acción de Beijing, 1995. Capítulo D-Violencia contra las Mujeres, párrafos 112-130. IV Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Mujer. En <http://www.inmujer.migualdad.es/mujer/politicas/docs/Informe%20de%20la%20IV%20Conf_Beijing.pdf> acceso 10 de septiembre de 2010.

respeto a la autonomía y la libertad de hombres y mujeres. Este eje es de importancia para el estudio, debido a que se asume que la violencia es un problema generalizado que atenta contra la vida y salud de las mujeres; así como repercute negativamente en el entorno social medrando las posibilidades culturales para lograr una armoniosa convivencia social. En consecuencia, para erradicarla es necesario involucrar diversos actores políticos, sociales y económicos; no es un asunto individual ni que le competa atender sólo a las mujeres.

Otro eje importante es la desmitificación de algunas causas de la violencia sexista, reconociéndose que todas las mujeres están expuestas a situaciones de discriminación y, por lo tanto, pueden ser víctimas de violencia. Asimismo, determinadas condiciones sociales, culturales y/o económicas de las mujeres no pueden considerarse sólo como causalidades sino que también pueden ser resultado de un sistema fuertemente arraigado de subordinación de género. Por ejemplo, situaciones de vulnerabilidad –como la pobreza, problemas de autoestima y/o las dificultades informativas de las agredidas para romper con los vínculos violentos en una relación de pareja– no pueden ser significados estrictamente como causas de su permanencia en los entornos violentos, sino principalmente como consecuencias del menoscabo sistemático, social y personal, al que se ven expuestas por el contexto cotidiano de agresión. Ello da una oportunidad para repensar a la mujer no como víctima sino como una persona con capacidades propias, como una actora cuya agencia necesita ser fortalecida y empoderada para lograr sortear las barreras creadas por el entorno.

Para el caso de Latinoamérica cobran especial importancia los instrumentos creados dentro del marco del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. En 1994 y desde la Organización de Estados Americanos (OEA), se aprueba la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Convención de Belém do Pará. Este instrumento fue firmado y ratificado por el Estado peruano en 1995 y 1996, respectivamente; y señala como preocupación que la violencia contra las mujeres constituye una ofensa para la dignidad humana y es evidencia de la permanencia de relaciones históricas de poder.

Esta conceptualización es clave para el desarrollo de la investigación, debido a su amplitud y a la tipificación que se establece sobre el daño, los espacios y los actores que pueden estar involucrados.

La violencia contra las mujeres, en su artículo 1, es definida como: “Cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico de la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.

Mientras que en su artículo 2 define que

“Se entenderá que la violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica: (a) que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; (b) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y (c) que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra”.

De esta forma, se identifica que la violencia contra las mujeres es un fenómeno complejo, y en tal sentido, las acciones orientadas a combatirla y sancionarla deben de tener en consideración diversas variables, tipos de violencia así como las condiciones sociales y culturales en las que cuales se dinamizan las agresiones y los diversos actores que pueden ejercerla. Asimismo, la responsabilidad de la violencia no sólo recae en los agresores directos sino también en los actores institucionales que, por acción u omisión, pueden estar manteniendo un entorno de discriminación.

De otro lado, para abordar el problema de la violencia consideramos fundamental incluir el enfoque de sensibilidad cultural, el cual nos ayuda a reconocer la existencia de intersecciones diferentes y peligrosas para las mujeres (convergencia de sistemas de raza, género, estatus y dominación de clase, diferentes en cada contexto); que van a determinar oportunidades para enfrentar la violencia.

Siguiendo estos planteamientos, es que el presente estudio trata justamente de ubicar y comprender las concepciones propias de las mujeres en base a su vivencia particular, así como las de otros/as actores/as institucionales. A partir de ello se pueden llegar a comprender los niveles de concientización específicos –de acuerdo a los contextos– sobre el derecho a tener derechos y, en el caso de los actores públicos, las oportunidades reales –personales e institucionales– para garantizarlos.

Capítulo 2

Contexto y creación de las comisarías de mujeres

2.1 Contexto político

El camino de la institucionalización de las políticas públicas a favor de las mujeres no ha sido sencillo; por el contrario, ha estado plagado de obstáculos de orden estructural e histórico. Hasta la actualidad muchas de las debilidades de la Comisaría de Mujeres recaen precisamente en que no se han superado las vallas de poder y/o burocráticas que rodean a las políticas públicas. No obstante, los cambios y avances deben reconocerse, pero también evaluarse.

Consideramos que la base para el fortalecimiento y transformación de políticas orientadas a la igualdad es la democracia, entendida como modelo social de participación y pluralidad; el cual no sólo se apoya en la participación política sino que tiene como base el reconocimiento de derechos de todos/as los/as personas en todos los aspectos de la vida social, cultural, política y económica.

La sociedad peruana ha pasado por diferentes procesos que han marcado su historia y la relación de los/las ciudadanos con el Estado. Según el Barómetro de las Américas, sólo el 65,5% de peruanos/as considera que la democracia es una buena forma de gobierno (IEP, 2008); aunque no es un porcentaje bajo, se encuentra entre los cuatro últimos de la región. Los nudos que impiden que mayoritariamente se apoye un gobierno democrático se forman ante la deslegitimación permanente de las instituciones públicas y la corrupción del aparato estatal; consecuencia del

centralismo del poder y la ausencia de una clase política nacional capaz de articular una propuesta programática y ética que responda realmente a las necesidades de la población y no a los intereses de grupos hegemónicos. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), tan sólo el 5,6% de peruanos/as considera que los gobernantes han sido buenos; mientras el 51,6% considera que han sido regulares y el 33,6% concluye que han sido malos (PNUD, 2006).

Del mismo modo, las cifras sobre Perú en el Barómetro de las Américas revelan que las principales instituciones estatales cuentan con una legitimidad no mayor del 35,6% (Gobierno nacional, Sistema de Justicia, Corte Suprema de Justicia, Partidos Políticos, Congreso); siendo la corrupción uno de los principales obstáculos que percibe la ciudadanía. La sensación de estar en una sociedad corrupta continua siendo alta y, según esta misma fuente, el 76,8% de personas considera que los funcionarios públicos son corruptos. A ello se suma que, en la región, el Perú es uno de los países con una mayor sensación de inseguridad ciudadana: 51,6%. De otro lado, se percibe total insatisfacción por la forma como se viene dando el manejo económico, debido a que no se siente que la pobreza esté disminuyendo. Sólo el 29,9% evalúa positivamente el desempeño económico del país, y para el 72% este aspecto sigue siendo un problema (IEP, 2008). A este contexto se suma la influencia de sectores conservadores en instancias de decisión política, favoreciendo la instalación de valores confesionales en las políticas públicas, lo cual está comprobado que obstaculiza el trabajo por la autonomía y los derechos de las mujeres.

Sin embargo, deben reconocerse los avances que se han generado; entre ellos, algunos cambios en los discursos y concepciones subjetivas de la población. Según la VII Encuesta Anual sobre la Situación de la Mujer, el 78,5% de la población reconoce que sí existe discriminación contra la mujer; no obstante se afirma que sí se han logrado mayores oportunidades entre hombres y mujeres (82%), pero el 85,3% de encuestados/as también percibe que seguimos viviendo en una sociedad machista (GOP, 2008). De lo anterior se colige que existe una conciencia de institucionalidad de derechos; no obstante, permanecen contradicciones en la práctica diaria, lo que lleva a la afirmación de que aún se convive en una sociedad patriarcal.

La Policía Nacional y la Comisaría de Mujeres

Según el PNUD (2006), la PNP cuenta con el 35,4% de aprobación de la población, mientras que un 46,1% la califica como “regular” y sólo el 12,6% la califica como “buena”. Estas cifras son preocupantes dado que la PNP es la entidad pública que tiene mayor relación cotidiana con la ciudadanía a través de las Comisarías distritales y especializadas⁹. No obstante, sí se observa una variación positiva, aunque mínima. Comparando los datos anteriores encontramos que la confianza en esta institución se ha incrementado en tres puntos porcentuales en 2008, según la misma fuente.

Sin embargo, según el Barómetro Social 2009, para la provincia de Lima y región Callao, la confianza institucional en la PNP sigue siendo un punto de preocupación, ya que se ha registrado sólo un 36,8% de la población que afirma confiar en esta institución, frente a un 61,1% que señala su desconfianza. Cabe destacar que al hacer esta pregunta desagregada por sexo, se encuentra que el nivel de confianza se incrementa a un 38,4% en mujeres (GOP, 2009); ello puede vincularse con la posibilidad de que las mujeres se relacionen en mayor medida con instancias especializadas como la CM, pero ello no puede ser afirmado por completo debido a que en el estudio señalado no se hace referencia a esa variable.

Por otra parte, y de acuerdo al PNUD (2006), el 39% de la población afirma haber sido maltratada en una comisaría. Asimismo, la Defensoría del Pueblo ha reportado que la PNP es la tercera institución pública con mayor índice de quejas¹⁰, las cuales, por lo general, se refieren a la deficiente actuación del personal policial (Loli, 2007). Sin embargo, un estudio de Manuela Ramos (2007: 39) señala que sólo el 19% de mujeres sufrió maltrato en una comisaría, mientras que el 79% manifiesta que recibió un trato amable. Este porcentaje corresponde principalmente a la actuación de personal policial femenino de la CM de VES.

⁹ Las comisarías son las instancias directas de contacto entre la institución policial y la ciudadanía. En el Perú existen dos tipos de comisarías: las distritales y las especializadas. Las comisarías distritales son unidades orgánicas que se encargan de la seguridad y de combatir el delito común en los diferentes distritos del país; y se encuentran en la obligación de tener una Sección de Familia, encargada de recoger y canalizar los casos de violencia contra la mujer y violencia intrafamiliar. De otro lado, la Comisaría de Mujeres (CM) es una unidad especializada, cuya función específica es la protección y registro de denuncias en el marco de la Ley de Violencia Familiar. Estas dependencias especializadas en Lima forman parte y son monitoreadas por la División de Familia (DIVIFAM), que a su vez es una dependencia de la VII Dirección Territorial de la PNP.

¹⁰ Estadísticas oficiales, en <www.defensoria.gob.pe> acceso 10 de septiembre de 2010.

La existencia de las CM, así como de las secciones especializadas en cada comisaría, constituyen un avance importante para el acceso a la justicia de las mujeres. No obstante, son criticables las prácticas que profundizan la brecha entre la ciudadanía de derecho y la ciudadanía de hecho; es decir, entre lo que se encuentra legítimamente aceptado-normado y la práctica real. Entre los principales problemas que desvirtúan el sentido de la dependencia especializada se reconocen: la persistencia de prácticas que revictimizan a la mujer que denuncia, actitudes discriminatorias por etnia y clase social de parte del personal policial e insuficiencias en el debido proceso.

De otro lado, el Perú es un país fuertemente racista y ello se refleja también en nuestras instituciones. Por ejemplo, la Oficina Defensorial de Ayacucho ha reportado problemas de discriminación y negligencia en la atención a las víctimas de procedencia rural, analfabetas o quechua hablantes al momento de denunciar y solicitar protección. Asimismo se ha detectado que en algunas CM de Lima, la aparente condición socioeconómica de la denunciante influye en el trato y la rapidez con la que es atendida (Macassi y Yáñez, 2008b).

Es necesario tener en consideración que la mayoría de mujeres que han decidido denunciar sucesos de violencia en su vida familiar y/o de pareja han pasado por un proceso conflictivo e incluso de consulta con otras personas de su entorno para poder posicionarse como sujetas activas de derechos y romper con el silencio que le impone una cultura que ha legitimado y engrandecido el rol de esposa, madre y protectora pasiva de la armonía familiar. Por consiguiente, es sumamente importante la actitud del personal policial al momento de atender a una víctima de violencia; actitud que debe ser desprovista de sesgos de género que revictimicen a la agraviada y sin discriminaciones de ningún tipo, asumiendo a la mujer que llega como una ciudadana en total ejercicio de sus derechos.

Otro de los problemas medulares –y que se relaciona con la calidad de atención– es el tiempo que se utiliza para iniciar un proceso de violencia familiar, la dilatación extrema del mismo, así como actitudes y procedimientos que afectan la sensibilidad y cuestionan la credibilidad de la víctima; los que pueden contribuir a que la mujer se inhiba de denunciar o abandone los procesos en curso. Siguiendo esta línea, la Defensoría del Pueblo en varios de sus informes ha reportado la negativa de la policía a

recibir las denuncias por violencia familiar si la denunciante no presenta signos exteriores de violencia. Lo cual es absolutamente contrario al proceso legal y vulnera los derechos de las mujeres a un trato justo, igualitario y respetuoso ante la ley; además que desestima las denuncias por violencia psicológica.

Es así que el Informe Defensorial N° 95 (2005), señala que el 71% de policías entrevistados toma la manifestación al momento de la denuncia, pero un significativo 17% lo hace luego de que la mujer pasa por el examen médico legista; de no haber este examen se archiva la denuncia. Ello contradice los principios del debido proceso. Otro 69% responde que considera que entre las razones por las que la mujer no desarrolla un examen médico legal es por una reconciliación con el agresor; sólo el 9% piensa que ello puede responder a la posible desconfianza y temor frente al sistema de administración de justicia en el Perú.

De otro lado, del total de denuncias por violencia familiar, más del 35% han sobrepasado el límite de tiempo legal (cinco días) para su investigación. Además, el número de desistimientos alcanza el 3% del total de las denuncias. Según el estudio cualitativo del Movimiento Manuela Ramos (2007: 30), entre las razones posibles que llevan a que una mujer desista de una denuncia se encuentran: el arrepentimiento, intimidación o promesa de cambio de parte del agresor y/o escasez de tiempo y dinero para continuar el proceso. Sin embargo, hay que considerar la influencia negativa que tienen sobre la percepción de derechos de las usuarias tanto los fallos y/o dilaciones del sistema como la actitud –en ocasiones– disuasoria del personal policial.

Para el personal de la Comisaría, un “*caso resuelto*” significa haber cumplido con todo el proceso que estipula el Manual de Procedimientos institucional. Es decir, un caso es considerado cerrado cuando ha pasado por el proceso de denuncia, investigación, recopilación de documentos y pruebas pertinentes a ser adjuntadas, elaboración del Atestado policial y su respectivo traslado a la Fiscalía de Familia y/o al Juez de Familia. Si la denuncia no continua su curso por falta de apersonamiento del agresor, abandono o desistimiento de la usuaria, se elabora un informe para la Fiscalía y con ello se da por concluido el proceso en esta instancia.

El estudio del Movimiento Manuela Ramos (2007), encontró que de un total de 171 casos el 61% pasaron a instancia judicial; en la lectura de la

PNP éstos serían los casos que se consideran resueltos. No obstante, según la misma fuente, sólo el 0,4% del total de casos estudiados logró una sentencia favorable en el Juzgado luego de casi 10 meses de haber interpuesto la denuncia. De otro lado, de acuerdo a datos del Ministerio del Interior, sólo el 15% del total de denuncias por violencia familiar ha pasado al Juzgado; no reportan qué cantidad de ellas lograron una sentencia favorable. Estos datos revelan que el sistema policial-judicial, tal como viene funcionando, es inoperante para hacer justicia a las mujeres que sufren violencia; por lo que urge plantear reformas para situar a la mujer como el sujeto activo de derechos y superar la impunidad del sistema que obstruye el acceso a la justicia.

Todos estos problemas, provenientes de información escasa y dispersa, han sido un insumo para impulsarnos a producir un estudio específico sobre la Comisaría de Mujeres que nos ayude a profundizar en ellos y analizar tanto el impacto como el aporte de esta instancia al acceso a la justicia de las mujeres en situación de violencia de género. No obstante, somos conscientes que este acceso involucra una serie de elementos que sobrepasan la existencia de la CM. Si bien ésta es una herramienta importante, no puede ser efectiva en una estructura estatal y cultural que no desarrolla prácticas democráticas que puedan transformar la estructura social en donde se inscribe el sistema de justicia.

2.2 Legislación en la atención a la violencia contra la mujer

Antes de la dación de la Ley N° 26260, Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar, promulgada en diciembre de 1993¹¹, la única norma por medio de la cual una mujer podía denunciar a su pareja, cuando éste la agredía, era la tipificada en el Código Penal a través de la figura de faltas y/o lesiones; no existía, por tanto, un mandato especial para la atención de mujeres víctimas de violencia en las delegaciones especializadas.

Ante esta situación, desde el movimiento feminista se elaboraron propuestas de cambios legislativos orientados a extender los tipos penales existentes. Así, a inicios de la década del noventa el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujer (CLADEM)

11 Publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de diciembre de 1993, posteriormente modificada por la Ley N° 26763, la misma que establecía, en su Segunda Disposición Final, que se elabore el Texto Único Ordenado de la ley, el que fuera publicado el 27 de junio de 1997.

Perú, presentó ante la Comisión Revisora del nuevo Código Penal una propuesta de ley para introducir el tipo penal especial “maltrato en relación de pareja”. La propuesta planteó la tipificación de esta conducta dentro de los delitos contra la vida, el cuerpo y la salud; además, solicitó que no sólo se incluyan los maltratos físicos sino también los daños psicológicos y emocionales. Y sugirió la posibilidad de que el juez penal pudiese dictar medidas cautelares orientadas a garantizar la seguridad de quienes sufren este tipo de violencia, así como medidas de tratamientos dirigidas a la pareja a cargo de profesionales de la familia. Sin embargo, los miembros de la Comisión Revisora no aceptaron la inclusión de esta propuesta en el ordenamiento legal, evidenciando así la poca importancia que la problemática de la violencia contra la mujer les suscitaba.

Sin embargo, la propuesta con relación a la potestad del juez penal de dictar medidas cautelares en causas penales originadas por la violencia familiar fue recogida en 1993 por la Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar y sus modificaciones, la misma que se hizo extensiva a los fiscales y jueces de familia.

La violencia familiar no está considerada como un delito en el ordenamiento legal peruano, sólo se han considerado relevantes las conductas de violencia familiar cuando éstas puedan causar daño a la integridad de las personas. Vale decir, que el sistema penal sólo sanciona las conductas de violencia familiar a partir de figuras punibles generales –faltas y/o lesiones– las mismas que se califican dependiendo de la severidad del daño causado y evaluado por el médico legista. La Ley N° 26788 establece que estas conductas pueden agravarse en razón del vínculo de parentesco existente entre las partes (Defensoría del Pueblo, 2006: 44)¹².

Algunos estudios, en especial los realizados por la Defensoría del Pueblo, han evidenciado que este esquema tradicional dificulta que los casos de violencia familiar, específicamente los de violencia psicológica, sean calificados y procesados como delitos o faltas dentro del sistema judicial peruano. Esta situación se explica debido a la dificultad que existe para la valoración de la prueba respecto del daño psicológico y/o mental; cuantificar en días de inasistencia o descanso médico los daños

12 Estas figuras penales fueron agravadas mediante la Ley N° 26788, publicada el 16 de mayo de 1997, en razón del vínculo familiar entre sujeto activo y sujeto pasivo; es decir, por razón del parentesco entre el agresor y la víctima (cónyuge, conviviente, ascendiente, descendiente natural o adoptivo o pariente colateral de la víctima), incorporándose éstas agravantes en los artículos 121°-A, 122°-A y 442°. Sin embargo, para el caso del artículo 441° no se hace referencia expresa al vínculo de parentesco entre cónyuges o concubinos; queda a criterio del juez determinar si se aplica la pena agravada cuando los sujetos sean los comprendidos en el artículo 2° de la Ley N° 26260.

ocasionados a la salud mental de las personas ha sido una práctica que no se ha venido realizando (Defensoría del Pueblo, 2006: 42).

Texto Único Ordenado de la Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar, Ley N° 26260

La primera expresión por definir una política integral del Estado y la sociedad frente a la violencia familiar se materializa a través de la promulgación, en diciembre de 1993, de la Ley N° 26260, Ley de Protección frente a la Violencia Familiar.

La promulgación de esta norma tuvo como antecedente la realización del Primer Encuentro Feminista Latinoamericano, efectuado en julio de 1981. En este encuentro se acordó que los movimientos de mujeres deberían trabajar en sus países denunciando la existencia de la violencia contra la mujer al interior del hogar. Posteriormente, en la década del noventa, se elaboraron las propuestas para conseguir el amparo legal específico, siendo el Foro Mujer¹³ el que invita a las mujeres parlamentarias, entre ellas Lourdes Flores Nano y Beatriz Merino, a conformar el Grupo Parlamentario de Mujeres. El cual tenía como principal objetivo desarrollar propuestas conjuntas sobre los ejes de violencia contra la mujer, trabajo y participación política (Yáñez, 2000: 35).

En noviembre de 1993, durante la realización del Foro Violencia Doméstica y Derechos Humanos¹⁴, la entonces congresista Lourdes Flores Nano, suscriptora del Proyecto de Ley en materia de violencia familiar, que en ese momento se encontraba en debate en el Congreso, reconoce el aporte del movimiento de mujeres en la producción del texto, señalando que el mismo recoge la experiencia del trabajo de las organizaciones a lo largo de los años. En este espacio también se señala que la ley en debate impulsa la creación de nuevas CM y la importancia de que se amplíe la competencia de estas instancias para atender también la violencia sexual (IDL, 2002: 166).

13 El Foro Mujer fue creado en 1990, ante las elecciones generales, para ofrecer un espacio de interlocución entre los diferentes sectores que promovían los derechos de las mujeres respecto de sus necesidades y su relación con el poder político. Estuvo conformado por la Asociación Aurora Vivar, CENDOC Mujer, CESIP, CPM Flora Tristán, Movimiento Manuela Ramos y Mujer y Sociedad.

14 Organizado por la institución feminista DEMUS, en el marco del Proyecto de Apoyo a la Comisaría de Mujeres auspiciado por la Fundación Ford.

Desde su promulgación, la ley ha sido objeto de diversas reformas destinadas a optimizar su aplicación y eficacia¹⁵. Actualmente el artículo 2° del Texto Único Ordenado de la Ley define la violencia en el ámbito familiar como cualquier acción u omisión que cause daño físico o psicológico, maltrato sin lesión, e inclusive la amenaza o coacción graves y/o reiteradas, así como la violencia sexual.

La Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar es una norma de carácter tutelar porque prevé medidas de protección inmediatas y cautelares a favor de la víctima; y que además establece un proceso legal rápido caracterizado por el mínimo de formalismo y la obligación judicial de pronunciarse respecto de la reparación del daño sufrido por la víctima de violencia. Esta ley establece las competencias con relación a la intervención de la Policía Nacional, el Ministerio Público, los Juzgados Especializados de Familia y los Juzgados Especializados en lo Penal.

En el Título Segundo, Capítulo Primero, se señala como competencias de la Policía Nacional, entre otras, la de impulsar de oficio las denuncias; remitir la investigación policial al Juez de Paz Letrado y al Fiscal de Familia en casos de faltas por violencia familiar; y la obligación de recibir todas las denuncias, incluidas las de los varones, víctimas de violencia familiar, y las realizadas en contra de los ex cónyuges o ex parejas.

A pesar de las diversas modificaciones realizadas a esta norma desde su promulgación, todavía se reconocen una serie de limitaciones y dificultades en su aplicación. Entre éstas, que se encuentra elaborada a partir de un enfoque urbano; es decir, no recoge la realidad pluricultural del Perú. En la práctica, esta dificultad se ve reflejada en la inexistencia de servicios en zonas alejadas, lo cual ha obligado a que las mujeres recurran a los gobernadores, tenientes gobernadores y jueces de paz no letrados de sus comunidades; quienes, en su mayoría, no se encuentran debidamente capacitados o sensibilizados para atender este problema, propiciando soluciones a través de “acuerdos amistosos”, los cuales muchas veces

15 El Decreto Supremo N° 006-97 JUS, publicado el 27 de junio de 1997, aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar. Posteriormente la Ley N° 27016, publicada el 20 de diciembre de 1998, establece que los certificados de salud física y mental expedidos por los médicos de los centros parroquiales cuyo funcionamiento se encuentre autorizado por el Ministerio de Salud y se encuentren registrados en el Ministerio Público, tendrán igual valor probatorio en los procesos por violencia familiar. En 2000 la Ley N° 27306, publicada el 15 de julio, incluye la violencia sexual como una de las manifestaciones de la violencia familiar; así como la inclusión de nuevos supuestos referidos a violencia familiar, incorporando a los ex esposos, ex convivientes y a personas que tienen un hijo en común dentro del ámbito de protección de dicha norma. Otro cambio fue el de las medidas cautelares, que pasaron a especificarse en la salida del agresor o la suspensión de visitas. Finalmente, el 29 de mayo de 2003, mediante Ley 27988, se estableció que la investigación policial se realice en un término de cinco días, se determinó la eliminación de la conciliación del proceso ante la fiscalía, que las medidas de protección dadas por el fiscal deberán ser dictadas bajo responsabilidad de éste y que las Defensorías Municipales del Niño y del Adolescente (DEMUNA) no pueden resolver conflictos originados por violencia familiar.

exponen a las mujeres a nuevas situaciones de violencia. Igualmente, la falta de sensibilización y preparación de algunas de las autoridades y operadores, se ve reflejada en el desconocimiento del idioma y la ausencia de formación intercultural (CMP Flora Tristán, 2006: 37).

Asimismo, si bien la Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar no establece ningún tipo de sanción penal dentro del proceso judicial tramitado ante los Juzgados de Familia o Mixtos, sí establece la posibilidad de obligar a los agresores a buscar ayuda psicológica y seguir un tratamiento a fin de que los hechos violentos no se repitan. En la práctica esta medida no se hace efectiva por falta de programas y políticas especiales y específicas destinadas a implementarlos (CMP Flora Tristán, 2006: 38).

En caso se haya acreditado, por la vía penal, la comisión de una falta o una lesión, sí existe sanción para los agresores; y la misma se encuentra regulada de acuerdo a lo establecido por las leyes penales nacionales, según las disposiciones contenidas en el Código Penal y Código de Procedimientos Penales.

Normas internacionales de protección a los derechos de las mujeres

Aunque la Constitución Política de 1993, a diferencia de la Constitución de 1979, no especifica cuál es la jerarquía de los tratados internacionales sobre derechos humanos, sí reconoce que los celebrados por el Estado forman parte del ordenamiento legal nacional. En ese sentido, la suscripción por parte del Estado peruano de instrumentos internacionales genera que éstos pueden ser invocados ante la vulneración de un derecho y, por otra parte, que deban ser apreciados e invocados por los operadores de justicia (Defensoría del Pueblo, 2002: 28).

Entre las principales normas aprobadas por el Estado que protegen los derechos de las mujeres, resaltamos las ya citadas Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), aprobada el 4 de junio de 1982 y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará, ratificada el 25 de mayo de 1996.

2.3 Proceso de creación de la Comisaría de Mujeres, procesos políticos y surgimiento del movimiento de mujeres como actor colectivo

El surgimiento de las CM así como su actual desarrollo nos lleva a retomar parte de la historia de institucionalización de los derechos de las mujeres desde la década del setenta, así como la actuación del movimiento de mujeres como actor colectivo y movilizador en el marco de los procesos políticos autoritarios y de transición democrática por los cuales ha atravesado el Perú.

Los años setenta estuvieron marcados por la dictadura de dos gobiernos militares¹⁶. Según algunos analistas, en este período se inició una reforma dictatorial hacia la modernización que quedó inconclusa; sin embargo, ello marcó cambios importantes como la ruptura con el viejo sistema oligárquico de dominación, lo cual brindó una oportunidad para que los grupos históricamente postergados, aún en un contexto autoritario, accedan a expresarse y exigir condiciones de igualdad. Tal es así que se gestaron y/o afianzaron movimientos sociales como el movimiento sindical, urbano y popular, abriendo un proceso de participación desde las bases; que, si bien no dio eco a las demandas de las mujeres, permitió que se instalara un referente de movilización autónomo que fue clave para el desarrollo del movimiento feminista (Vargas 2006: 14).

Es así como también al comienzo de esta década aparece en la escena pública el movimiento feminista que desde un comienzo surge con vocación de intervenir en la vida social y política del país¹⁷, por lo que se convirtió en una expresión movilizadora de las demandas de las mujeres y de la lucha por la institucionalización de sus derechos. Esta demanda comenzó a repercutir en el gobierno y en 1974 se creó la Comisión Nacional de la Mujer Peruana (CONAMUP)¹⁸, la cual fue la única institución gubernamental, aunque fuertemente tutelada, que por esos años abordaba la problemática femenina y tendió un puente de coordinación con los grupos de mujeres y/o profesionales relacionadas con esta inquietud. De otro lado, en este contexto, el eco de la llamada “Década de la mujer”

¹⁶ Del general Velasco Alvarado (1968-1975) y del general Morales Bermúdez (1975-1980).

¹⁷ La mayoría de grupos contaban con representantes que habían militado en los partidos de izquierda, por lo que la intervención política no era ajena en su quehacer.

¹⁸ La iniciativa fue luego desactivada por el posterior gobierno, en 1976, para dar paso a otra institución dedicada integralmente a velar por la mujer en la familia: el Instituto Nacional del Menor y la Familia (INAPROME).

(1975, México) gestó un piso más amplio para brindar legitimidad a las demandas de las mujeres.

Hacia 1978 el panorama político cambió con la transición de las dictaduras militares hacia el proceso de democratización que se inicia con la instalación de la Asamblea Constituyente (1978), la cual produjo una Constitución Política consensuada y moderna que auguraba un buen piso democrático (Vargas, 2006: 15), favoreciendo los derechos de las mujeres.

El movimiento feminista plantea permanentemente al Estado demandas para que se reconozca, legisle, regule y creen políticas para garantizar una vida libre de violencia para las mujeres. Es así que en el primer manifiesto del movimiento feminista de 1981¹⁹ se evidencia el ámbito familiar como un espacio histórico de subordinación, por lo que se exige su atención mediante políticas públicas que promuevan la igualdad y la justicia pero que respeten las diferencias y especificidades. Es precisamente este el espíritu fundacional que le dota al movimiento de políticas como la creación de una delegación policial especializada.

Este contexto de movilizaciones, propuestas y promoción de instancias institucionales que favorezcan la ciudadanía de las mujeres, encuentra respuesta en los espacios municipales y, hacia 1983, se crea la Casa Municipal de la Mujer en el Municipio de Lima Metropolitana, donde varias feministas brindaron asesoría; siendo éste un primer referente de proximidad y complementariedad del aporte feminista y las acciones estatales a favor de la disminución de la violencia en un contexto democrático. Lamentablemente, esta iniciativa no fue lo suficientemente institucionalizada, se debilita y desaparece con el cambio de gobierno municipal.

Se necesitó comenzar un proceso de deconstrucción de los imaginarios de género para politizar los problemas de las mujeres. En ese sentido, el movimiento feminista generó un gran aporte al consolidar argumentos y posiciones teóricas como el patriarcado; desde donde se analizaron las relaciones sociales y personales de las mujeres y se afirmó que lo privado

19 Extracto del Manifiesto llevado por las feministas peruanas al Primer Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe, Colombia, 1981: "la superación de las relaciones de poder en el ámbito familiar y sexual, la rebelión del enclaustramiento de las mujeres en las paredes del hogar, el cuestionamiento de los roles tradicionales que se nos ha asignado son banderas legítimas de la lucha democrática. Sostenemos que la inclusión de lo cotidiano, de lo subjetivo, de la lucha por la igualdad, reconociendo las diferencias, encierra un potencial enormemente revolucionario que humaniza y enriquece la lucha por una sociedad distinta".

también es político. Con ello se plantea que atender la violencia sufrida por las mujeres en el ámbito familiar es una obligación del Estado.

Para dar sustento a ello, desde las organizaciones se realizaron estudios de diagnóstico sobre la situación de violencia de género; y se encontró que las mujeres se enfrentaban –principalmente– a dos aspectos problemáticos: lo legal y los espacios de atención. En el primer nivel se halló que el ordenamiento jurídico proponía dos salidas a las mujeres que sufrían violencia: (1) la vía civil, la separación por sevicia (trato cruel reiterativo) y (2) la vía penal, la denuncia por delito o falta contra la vida, el cuerpo y la salud. Ambas posibilidades planteaban fuertes dificultades por las siguientes razones: el divorcio sólo podía ser usado por mujeres casadas y para acceder a la segunda vía se tenía que presentar una denuncia en una comisaría donde, por lo general, los funcionarios actuaban guiados por una ideología patriarcal, propiciando un clima de impunidad. Asimismo, el juzgamiento de los hechos estaba a cargo de los jueces de paz, quienes instaban a la conciliación. De otro lado, a nivel de los escenarios de atención se concluyó que la ausencia de espacios especializados para la denuncia del maltrato, el apoyo y asesoramiento de las víctimas de violencia era contraproducente para lograr la ciudadanía de las mujeres, ya que sus derechos eran continuamente vulnerados en las comisarías por la actitud disuasoria del personal policial que propiciaba el abandono de los procesos (CMP Flora Tristán, 1984; Loli, 1994).

En un contexto de mayor reflexión, posicionamiento teórico y constante movilización se crean instancias gubernamentales efímeras y sin peso político pero que auguraban una mayor apertura del Estado²⁰. Años después y durante el primer gobierno del APRA²¹ se crea la primera instancia gubernamental que da impulso a la creación de delegaciones especializadas a través de la Comisión Especial para los Derechos de la Mujer (CEDM)²² 1986-1990.

Desde este espacio se desarrollaron actividades de información y se contó con el apoyo directo de organizaciones feministas. A través de la CEDM se desarrolla el primer seminario-taller denominado "Políticas de Promoción de la Mujer y sus Derechos", que congregó a representantes

20 En 1983 se crea la Oficina de la Mujer en el Ministerio de Justicia, pero no fue dotada de recursos financieros, ni recursos humanos especializados. Desaparece al poco tiempo por el poco peso político con que contaba en la estructura estatal.

21 Alianza Popular Revolucionaria Americana, que gobernó por primera vez entre 1985 y 1990.

22 El objetivo de esta instancia gubernamental, dependiente del Ministerio de Justicia, fue garantizar el cumplimiento de los derechos de las mujeres conforme a la Constitución Política de 1979.

gubernamentales y mujeres; quienes, durante cuatro días debatieron sobre la situación de la mujer en el país. Las feministas llevaron a este espacio el conocimiento acumulado durante los años de investigación e intervención en la materia, así como la experiencia de la primera delegación policial para atender y custodiar a mujeres detenidas por actos delictivos y ejercicio de la prostitución (1979); la cual recibió, junto con las otras comisarías de Lima, un aproximado de 31.080 denuncias por violencia doméstica, aunque ello no se encontraba entre sus funciones. De esta manera, se evidenció la carencia de un servicio que atienda esta demanda. Las conclusiones del seminario-taller fueron, entre otras, canalizar las demandas de las mujeres, que los juzgados asuman las denuncias por maltrato, crear casas refugio para mujeres víctimas de violencia y recepción de denuncias por policías femeninas en instancias especializadas que puedan brindar un contexto de seguridad y comprensión a las agraviadas (DEMUS, 1993).

Asimismo, el CEDM desarrolla un primer informe sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos con la firma de la CEDAW, en la que se recoge, a propósito de las demandas de las mujeres, la urgencia de crear instancias especializadas que atiendan la violencia. Este fue el primero de muchos informes, ya que las organizaciones de mujeres continúan monitoreando las acciones y/u omisiones del Estado con el fin de velar por el cumplimiento de los compromisos a favor del ejercicio ciudadano de las mujeres.

Paralelamente, entre 1985-1987, el Instituto Nacional de Planificación (INP), a través de la Oficina Nacional para la Promoción de la Mujer, convoca a representantes del movimiento de mujeres, del espacio académico y de organismos no gubernamentales (ONG) especializados en la materia, para discutir políticas públicas. En base al debate se elaboró un diagnóstico sobre la situación de la mujer en diversos espacios, incluyendo los concernientes a la violencia familiar; con este punto de partida se elabora un Plan de Acción que formó parte del Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990. Entre las recomendaciones se encontraba la urgencia de crear CM a nivel nacional (Loli, 1994), lo cual dio mayor soporte a la demanda.

En 1985 se creó la primera CM especializada en Brasil, constituyéndose en un precedente fundamental en la región.

Estos antecedentes son importantes, así como el vínculo que el movimiento de mujeres fue estableciendo con actores de diferentes partidos políticos

para incidir en las propuestas de cara al Estado. Es justamente la diputada aprista Bertha Gonzales Posada²³ quien jugó un rol fundamental en el proceso de creación de la primera delegación especializada, ya que recogió las propuestas del movimiento feminista para elevarlas al parlamento y brindar su apoyo político en las coordinaciones con otras instancias, como el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia. Además, fue ella quien presentó la propuesta de ley para dar acceso a las mujeres a la Escuela de Oficiales de la policía²⁴; de esta manera se abrió la posibilidad de que en un futuro las mujeres puedan acceder a rangos de jefatura, como la dirección de una comisaría. “Era necesario, porque no creo justo que después de existir la comisaría de mujeres, esta tenga que estar en manos de los hombres y no porque sean incapaces, sino porque debemos darle a las mujeres policías los mismos derechos que gozan sus colegas varones”, dijo Bertha Gonzales Posada²⁵.

Son relevantes otros tres ejes que contribuyeron a la creación de la primera CM. Uno de ellos es la realización de la III Conferencia de la Mujer (1985), en donde se reconocieron los derechos de las mujeres como derechos humanos; voz que fue levantada por las ONG permanentemente. Otro de los ejes a considerar es el contexto global en el cual las nuevas tendencias de desarrollo posicionan a las personas como fuente de preocupación de las políticas públicas, contexto en el que surge la idea de seguridad humana y calidad de vida (PNUD, 1993). Y, finalmente, la reestructuración de la institución policial.

La PNP, tal como es hoy en día, tiene poco más de 22 años de existencia. Anteriormente existían tres fuerzas policiales²⁶ y en 1988 se realizó la unificación de las mismas. Fueron varias las razones para la implementación de esta medida. La primera fue superar las rivalidades y enfrentamientos que se generaban entre las tres fuerzas existentes y que habían provocado el temor en la población. Además, se quería una sola fuerza policial para la lucha anti-subversiva, para no duplicar esfuerzos ni profundizar celos y rivalidades²⁷. En tercer lugar, se deseaba una fuerza

23 Autora del proyecto de ley a favor del seguro social para las amas de casa, impulsó la policía femenina y mantuvo un vínculo con organizaciones de mujeres.

24 Ley 24975. Aprobada en diciembre de 1988.

25 CMP Flora Tristán 1989 “Bertha Gonzales: Tenaz labor por las mujeres” en *Viva* (Lima: CMP Flora Tristán) N°16, p.11.

26 Guardia Civil, Guardia Republicana y Policía de Investigaciones del Perú.

27 PNP s/f. Historia de la Policía Nacional en <www.pnp.gob.pe> acceso 29 de septiembre de 2010.

del orden que cumpliera un rol preventivo y de seguridad de la población (Tamayo, 1996).

El mismo año de la unificación policial se crea la primera CM en el Perú. Aunque esta delegación surge meses antes de la unificación formal, su creación se relaciona con el proceso de cambio institucional, ya que el contexto de dicha reforma fue la necesidad de modificar la imagen policial y promover que la policía sea vista como referente de seguridad²⁸. Finalmente, y gracias a las coordinaciones exitosas entre grupos feministas, actores políticos e instancias gubernamentales, en 1988 se pone en marcha el proyecto piloto de la CM en Lima, especializada en atender casos de maltrato físico y psicológico en las relaciones de pareja.

La primera Comisaría de la Mujer

Los antecedentes directos de la creación de una policía dedicada a la atención de las mujeres la encontramos a inicios de la década del setenta, período en el que comenzaron los primeros análisis institucionales para crear una Guardia Civil con personal femenino. Esto se concretó en 1976 con la creación de la Escuela de Policía Femenina de la Guardia Civil, cuya primera promoción egresó en 1978. Fueron mujeres policías pertenecientes a este grupo quienes propusieron a su comando institucional desarrollar labores específicas que tuvieran una proyección social efectiva hacia la comunidad (Estremadoyro, 1992).

Este pedido calzaba perfectamente con los análisis institucionales que se venían haciendo para tener personal dedicado a la atención e inspección de mujeres y menores involucrados/as en delitos como el tráfico de drogas y el contrabando. Es decir, la intención primaria de formar un grupo femenino que atienda a mujeres replicó los roles tradicionales de atención y cuidado del otro; no nace como una fuerza homóloga al resto de las unidades policiales sino como una especificidad.

En 1978 se crea el “Centro de menores y comisaría de mujeres de la Guardia Civil de Lima Metropolitana”. En esta dependencia se efectuaban registros de mujeres detenidas y también se albergaba a adolescentes

²⁸ Durante el período en que las fuerzas policiales se encontraban divididas se generaron conflictos de competencias que se evidenciaron en enfrentamientos públicos en las calles entre integrantes de cada institución, lo que generó pánico, rechazo y confusión en la población.

abandonados, extraviados y/o se los custodiaba en caso hayan cometido infracciones a la ley hasta ser derivados a los correspondientes Juzgados. Esta propuesta duró un año, en 1979 las autoridades dispusieron que se cambie la denominación a “Centro Preventivo de la Guardia Civil para mujeres N° 1”. Como ya se ha mencionado en líneas anteriores, esta instancia puede reconocerse como el antecedente más cercano a la actual CM.

Sin embargo, este primer antecedente institucional no se relaciona con la atención de mujeres en situación de violencia intrafamiliar. La importancia de esta dependencia radica en que dio la oportunidad a la policía femenina de demostrar su capacidad para desempeñarse en una comisaría, labor que hasta ese momento les correspondía a los hombres. Además, les permitió desarrollar destrezas no sólo para la atención de delitos sino también en labores de prevención, función que conserva el actual modelo.

La primera CM dedicada a la recepción, investigación y denuncias de situaciones de maltrato físico y psicológico a mujeres por parte de su pareja, fue inaugurada el 12 de junio de 1988 por la Dirección General de la Guardia Civil, iniciando sus actividades el 17 de agosto del mismo año. Durante el primer año de creación siguió en funcionamiento la Comisión Especial de Derechos de la Mujer (CEDM), por lo que se realizaron gestiones para que durante un año, y como parte de sus actividades, esta instancia brindara asesoría y atención legal. Sin embargo, esta iniciativa se truncó debido a que la Comisión fue desactivada por el mismo gobierno en un contexto de déficit fiscal y crisis económica.

En la creación de la CM las autoridades reconocen la experiencia española como la influencia más importante plasmada en el modelo peruano. No obstante, la experiencia brasilera fue el referente introducido por las organizaciones de mujeres (Tamayo, 1996), quienes buscaron, desde un inicio, mantener el vínculo con las autoridades policiales. No sólo para desarrollar acciones de vigilancia sobre el servicio de atención, sino también para contribuir a mejorarlo, incorporando servicios adicionales a fin de responder de manera integral a la complejidad del problema. Más aun cuando el único apoyo técnico y logístico complementario que brindaba el Estado –a través de la CEDM– desapareció de un momento a otro, cesando todas sus funciones sin delegarlas a ninguna otra instancia gubernamental.