CEPLAES
Centro de Planificación y Estudios Sociales

IDRC CRDI
International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Canada

Comisarías de la Mujer en América Latina

Una puerta para detener la violencia y acceder a la justicia

Nadine Jubb (Coord.), Gloria Camacho, Almachiara D'Angelo
Kattya Hernández, Ivonne Macassi, Liz Meléndez, Yamileth Molina
Wânia Pasinato, Verónica Redrobán, Claudia Rosas, Gina Yáñez

Comisarías de la Mujer en América Latina

Una puerta para detener la violencia y acceder a la justicia

COMISARÍAS DE LA MUJER EN AMÉRICA LATINA:
Una puerta para detener la violencia y acceder a la justicia

CEPLAES
Centro de Planificación y Estudios Sociales. Quito - Ecuador

Coordinadora regional del proyecto: Nadine Jubb, CEPLAES

Equipo Regional:

- Equipo de Brasil: Wânia Pasinato (PAGU / Universidade de Campinas);
- Equipo de Ecuador: Gloria Camacho Z., Kattya Hernández, y Verónica Redroban H. (CEPLAES);
- Equipo de Nicaragua: Almachiara D'Angelo y Yamileth Molina (PATH/Intercambios);
- Equipo de Perú: Gina Yáñez De la Borda y Claudia Rosas Simas de Souza (Movimiento Manuela Ramos); Ivonne Macassi León y Liz Ivett Meléndez López (Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán).

Autoría:
Nadine Jubb (Coord.), Gloria Camacho, Almachiara D'Angelo, Kattya Hernández, Ivonne Macassi León, Liz Ivett Meléndez López, Yamileth Molina, Wânia Pasinato, Verónica Redrobán, Claudia Rosas Simas de Souza, Gina Yáñez De la Borda

Edición del texto:
Gloria Camacho Z.

Traducción:
Al inglés: David Traumann, Nadine Jubb
Del portugués al español: Gloria Camacho
Del español al portugués: Kátia Silveira Salvado

Copyright ©: CEPLAES, 2010
Todos los derechos reservados conforme a la ley
Prohibida su reproducción total o parcial sin autorización de los editores.

Primera edición, septiembre de 2010
ISBN: 978-9978-93-025-0

Proyecto
Acceso a la justicia para mujeres en situación de violencia:
Estudio comparativo de las Comisarías de la Mujer en América Latina
(Brasil, Ecuador, Nicaragua, Perú)
www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia

Centro responsable del proyecto:

CEPLAES
Centro de Planificación y Estudios Sociales
Calle Sarmiento N39-198 y Hugo Moncayo
Telefax: (593-2) 2250-659, 2259-498
www.ceplaes.org.ec
Quito - Ecuador

Auspicio
Este trabajo se llevó a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, Canadá.
International Development Research Centre (IDRC)
www.idrc.ca
Ottawa – Canadá

Para la publicación se contó con un auspicio complementario de:

Fundación Instituto para Sociedades Abiertas (FOSI)
www.soros.org

UNIFEM
www.unifem.org

Diseño y realización: Trama Ediciones
Staff Trama:
Dirección de Arte: Rómulo Moya Peralta
Arte: María Gabriela Loza Pinto
Gerente de Producción: Ing. Juan Moya Peralta
Asistente administrativa: Dorita Estrella
Preprensa: Trama
Impresión: Trama

Trama
Juan de Dios Martínez N34-367 y Portugal. Quito - Ecuador
Telfs.: (5932) 2246315 -2246317
editor@trama.ec | www.trama.ec | www.libroecuador.com

Hecho en Quito, Ecuador. Septiembre 2010.

Presentación

Como una organización dedicada al "empoderamiento a través del conocimiento", el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) ha estado comprometido con el empoderamiento de las mujeres. Sus diversos programas de apoyo a la investigación usan el análisis social y de género y el 30 de marzo de 2006, la Junta de Gobernadores del IDRC aprobó un programa de cinco años para apoyar específicamente la investigación sobre Derechos de las Mujeres y Participación Ciudadana (www.idrc.ca/womensrights). Este "retorno a los derechos" marcó un momento clave para el IDRC, ya que nos hemos distinguido como una entidad que al aumentar su apoyo a los esfuerzos para lograr la igualdad entre hombres y mujeres, reafirmó su compromiso para lograr sociedades más justas y democráticas.

Una de las muestras de este compromiso fue el financiamiento al proyecto sobre *Acceso a la Justicia para Mujeres Sobrevivientes a la Violencia en América Latina,* cuyos resultados se compilan hoy en este libro. Este texto es un aporte que busca profundizar a través de la evidencia empírica en el complejo tema de la violencia contra las mujeres y las respuestas que los Estados brindan para que las víctimas puedan obtener algún tipo de reparación a través de la procuración de justicia.

Como bien sabemos, el problema de la violencia contra las mujeres es multidimensional y no tiene soluciones rápidas, fáciles ni únicas. Su prevención, atención y eliminación presenta diversos y grandes retos para los planificadores de políticas públicas. Este libro que evalúa el papel y la efectividad de las estaciones de policía que atienden a las mujeres víctimas de violencia viene a llenar un vacío importante y estoy seguro que será bienvenido por las y los planificadores de políticas públicas. Sin querer adelantar los hallazgos que se presentan a lo largo del texto, es importante decir que esta investigación contribuye a las discusiones de "acceso a la justicia de género" desde los ángulos conceptual, contextual y estratégico. El resultado es una estimulante colección de experiencias que desde una perspectiva feminista contribuye a los debates actuales sobre políticas públicas y ciudadanía.

Como todos los buenos libros, cristalizar esta obra requirió de un arduo y minucioso proceso. Los capítulos de esta obra empezaron a tomar forma a medida que se sistematizaban los resultados de la investigación empírica que se llevó a cabo en Brasil, Ecuador, Nicaragua y Perú entre el 2007 y 2008. Posteriormente, varias de las autoras participaron en un estimulante foro regional organizado en Quito en octubre del 2009 bajo el liderazgo de Gloria Camacho. Durante este foro se tuvo la oportunidad de reflexionar y refinar los capítulos que finalmente conforman este libro. Nuestra esperanza es que esta investigación apoyada por el Centro y que ha sido tan reveladora, ahora pueda empoderar e inspirar a otras personas.

Como Especialista del Programa para América Latina y el Caribe, quisiera extender un reconocimiento a Nadine Jubb y las autoras, lo mismo que a las colegas en el IDRC que han tenido de una u otra manera participación en este proyecto. Así mismo, es necesario agradecer a las y los ciudadanos de Canadá, porque la financiación de este libro proviene de una subvención pública del IDRC.

Francisco Cos-Montiel

Especialista Principal del Programa, Derechos de las Mujeres y Participación Ciudadana

IDRC, Ottawa, Canadá, 18 de agosto de 2010

Comisarías de la Mujer en América Latina

PRIMERA PARTE: ESTUDIO REGIONAL

Nadine Jubb (Coord.), Gloria Camacho, Almachiara D'Angelo
Kattya Hernández, Ivonne Macassi, Liz Meléndez, Yamileth Molina
Wânia Pasinato, Verónica Redrobán, Claudia Rosas, Gina Yáñez

Introducción

INTRODUCCIÓN

Desde que los movimientos de mujeres y feministas latinoamericanos comenzaron a luchar por eliminar la violencia contra las mujeres hace más de treinta años, esta temática ha estado sobre el tapete en la región a todos los niveles. Cada vez hay mayor reconocimiento de los derechos de las mujeres y más expresiones de compromiso para garantizarlos, a través de una amplia gama de acciones por diversos actores estatales y sociales. Al mismo tiempo, todos estos esfuerzos indican que la violencia contra las mujeres continúa arraigada en nuestras sociedades y que lograr la meta de erradicarla es una tarea compleja. Entre los grandes desafíos se encuentra que las tasas de las distintas formas de violencia siguen altas, todavía la brecha entre los derechos "de papel" y los derechos "vividos" (Waylen, 2008) es considerable, y aún hay poco conocimiento sobre el impacto de las leyes, políticas y mecanismos especializados en las vidas de las mujeres. En efecto, a pesar de los crecientes esfuerzos, aún muchas mujeres no pueden gozar plenamente de sus derechos a vivir sin violencia y acceder a la justicia, por tanto, el ejercicio de su ciudadanía se encuentra limitado.

La creación de las Comisarías de la Mujer (CM) fue una de las primeras políticas públicas específicas introducidas en varios países en la región, aún antes de la promulgación de leyes sobre la violencia doméstica contra las mujeres. Además de seguir siendo una de las principales puertas de entrada para acceder tanto a la justicia como a los servicios multidisciplinarios en general, son también las instancias especializadas que las mujeres adultas más conocen en sus comunidades (Jubb et al., 2010). Las CM son instancias especializadas cuyo fin es atender la violencia contra la mujer. Entre los países estudiados, encontramos que en Brasil, Nicaragua y Perú son unidades policiales (como en la mayoría de los países en la región), mientras en Ecuador son instancias de administración de la justicia[1]. El personal es especializado en el sentido de tener alguna capacitación o formación específica. Al inicio se buscó que estas dependencias sean atendidas por

[1] Las CM de Ecuador están en un proceso de transición. Antes eran instancias de administración de justicia adscritas al poder ejecutivo y están siendo convertidas en juzgados especializados. La Constitución del Ecuador de 2008 establece la unidad jurisdiccional, por tanto, todas las instancias de administración de justicia que dependían del ejecutivo dejarán de existir y tendrán su equivalente en la nueva organización de la Función Judicial.

mujeres, pero en el momento actual las políticas varían. Usualmente las CM coordinan con otras instancias para brindar una atención multidisciplinaria, o procuran que hayan varios servicios disponibles en sus mismas instalaciones, como es el caso de las CM donde realizamos nuestra investigación.

Las CM juegan un rol primordial –pero no único– en la conversión de los derechos *de jure* a la realidad cotidiana de las mujeres. Por ello, estudiar cómo las mujeres las utilizan puede brindar mucha información para analizar la situación actual. Aún con la creciente literatura sobre género y seguridad, justicia y violencia contra las mujeres, las discusiones regionales e internacionales solo mencionan las CM, sin realizar un análisis profundo de su impacto. Los temas más pertinentes según el contexto regional son: (1) las percepciones, necesidades y experiencias de las mujeres en situación de violencia; (2) las prácticas cotidianas de las CM; y, (3) cómo las respuestas de las CM, junto con la intervención de otros actores, contribuyen a la defensa y el ejercicio de los derechos de las mujeres.

Para llenar esta laguna se propuso la realización de una investigación a profundidad de las Comisarías de la Mujer en países seleccionados, tanto por representar diferentes subregiones de América Latina como por tener experiencias extensas y diversas con estas instancias. El objetivo general del proyecto que dio a luz al presente documento es "llevar a cabo un estudio comparativo de las Comisarías de la Mujer en Brasil, Ecuador, Nicaragua y Perú sobre el acceso a la justicia para las mujeres en situación de violencia y el ejercicio y respeto de sus derechos, a fin de plantear propuestas para mejorar las políticas públicas en este sector"[2]. En el estudio participaron profesionales y centros de investigación de reconocida experiencia y especializados en el tema. Estos centros son: el Núcleo de Estudios de Género (PAGU) de la Universidad de Campinas (Brasil), el Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES – Quito, Ecuador), PATH/Intercambios (Managua, Nicaragua) y el Centro Flora Tristán y el Movimiento Manuela Ramos (Lima, Perú).

El estudio, que duró dos años y medio, fue realizado en tres etapas[3]. La primera fue un mapeo general de la trayectoria y los modelos de las CM en cada país. En la segunda se llevó a cabo una encuesta poblacional con mujeres adultas de la localidad estudiada de los cuatro países con el fin de aprender sobre sus conocimientos y percepciones de los derechos de las mujeres, la violencia doméstica y las CM. La tercera parte constó de

[2] Para mayor información sobre nuestro proyecto y para bajar las publicaciones del proyecto y otros materiales de interés, visite nuestro sitio web al www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/materiales.html

[3] Los antecedentes constan, primero de una investigación secundaria regional y un proceso consultivo internacional que resultaron en un documento de trabajo y una bibliografía comentada (Jubb e Izumino, 2002a; Jubb e Izumino, 2002b). Segundo, un proceso preparatorio que incluyó la presentación colectiva de trabajos investigativos afines en foros regionales y discusiones internas.

una investigación primaria cualitativa: observación de la CM estudiada, entrevistas con usuarias de las CM, operadoras/es de las CM y otras/os especialistas. Las comunidades seleccionadas para la investigación primaria fueron: Belo Horizonte (Minas Gerais) en Brasil; Cantón Cuenca en el Ecuador; Ciudad Sandino en Nicaragua y Villa El Salvador en el Perú. En cada etapa se produjeron informes nacionales y comparativos a nivel regional.

Todas las actividades de este proyecto se realizaron gracias al apoyo financiero del Centro Internacional de Investigaciones sobre el Desarrollo (IDRC, Canadá) y la coordinación de su ejecución estuvo a cargo del Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES, Ecuador). Para realizar el Foro Regional "Mujer y Justicia" (Quito, octubre 2009) en el que se discutieron los resultados del estudio, se conformó la Red regional de investigadoras y se hicieron recomendaciones para mejorar el acceso a la justicia de las mujeres en situación de violencia, se contó con aportes adicionales del Fondo de las Naciones Unidas para las Mujeres (UNIFEM), la Fundación para Sociedades Abiertas (FOSI) y la Cooperación Suiza (COSUDE, Managua, Nicaragua). La publicación con los resultados del estudio regional en 3 idiomas (español, inglés y portugués) fue financiada por IDRC, UNIFEM y FOSI.

Esta investigación se enfoca en las perspectivas y las vivencias de las mujeres que han acudido a la Comisaría de la Mujer (CM) en algún momento de su camino para poner fin a la violencia en sus vidas y acceder a la justicia. Por tanto, tiene dos sujetos principales –las mujeres en situación de violencia y las CM– y ubica a las mujeres en el centro del análisis. El estudio se hace desde un marco feminista fundamentado en el análisis integral de género, interseccionalidad y poder. Desde esa perspectiva, se desarrollaron cuatro hipótesis que, en su conjunto, constituyen el argumento central de los informes nacionales y del presente estudio comparativo.

- Las mujeres en situación de violencia doméstica, las CM y otros actores tienen diversas concepciones de acceso a la justicia que no siempre coinciden con concepciones formales e institucionales y no siempre se refieren a la aplicación de una sanción.

- Los caminos que recorren las mujeres son diferentes y están ligados a las oportunidades y opciones que tienen, utilizando la Comisaría de la Mujer, otros espacios institucionales y sus redes de apoyo para salir de la violencia y/o acceder a la justicia.

- Las respuestas de la CM y de algunos actores están influenciadas en cierta medida por concepciones tradicionales de género y de familia, no necesariamente coinciden con las expectativas de las mujeres, ni garantizan la terminación de la violencia y el acceso a la justicia.

- Las CM han contribuido a visibilizar el problema de la violencia contra las mujeres como un asunto público, colectivo y punible, ofrece a las mujeres nuevas oportunidades en la defensa de sus derechos, pero no necesariamente contribuye a eliminar o reducir la violencia o garantizar el acceso a la justicia para las mujeres.

Las percepciones y las experiencias de las mujeres en las cuatro localidades demuestran que los aportes de las CM a la defensa y el ejercicio de sus derechos han sido ambiguos. Varias usuarias afirman que las CM contribuyeron a lograr sus objetivos y que regresarían a la CM si acaso vuelven a enfrentar una situación de violencia doméstica; sin embargo, no todas llegan a vivir completamente sin violencia y pocos de sus agresores son sancionados. Precisamente por estos resultados mixtos es que se propone dos objetivos: conocer mejor las CM y su impacto, además de aplicar los resultados a la formulación de recomendaciones para mejorar las políticas públicas relevantes a nivel nacional y regional.

Además de las tareas de investigación, a lo largo del proyecto el equipo de investigación ha establecido y mantenido relaciones con actores clave a nivel local, nacional y regional. Estos enlaces y comunicaciones contribuyeron al rigor científico de la investigación, por ejemplo al tener en cuenta las apreciaciones de actores clave y especialistas en los análisis nacionales y comparativos. Al mismo tiempo, abrieron la puerta para aportar recomendaciones sobre las políticas públicas en esta materia con base en los resultados del estudio. En cada localidad y país estas coordinaciones procedieron según la realidad local al momento del estudio. Los aportes más significativos se exponen a continuación.

En Brasil la investigación se realizó en una coyuntura de transformación a nivel nacional y local con respecto a la implementación de la ley sobre la violencia doméstica y familiar contra las mujeres (Ley Maria da Penha). El Núcleo de Estudios de Género de la Universidad de Campinas (PAGU, UNICAMP) ha contribuido a estos procesos a través de numerosas presentaciones de los principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones en foros académicos y de políticas públicas en Belo Horizonte y en otros sitios del país, con el fin de aportar a mejorar la actuación de las CM y otras instancias relacionadas. En particular, a través de las relaciones establecidas y mantenidas con la jefatura de las CM de Minas Gerais y la coordinación de la red local, se han utilizado los resultados de la investigación para mejorar el trabajo y las articulaciones de la CM y los otros actores en Belo Horizonte. Los informes nacionales han sido entregados a varios actores clave de cada país y están disponibles en el sitio web de PAGU y del proyecto.

En Ecuador, a lo largo del proyecto, el Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES) ha realizado actividades de incidencia en Cuenca con representantes de la CM local y otras instancias especializadas que integran la red local. A inicios del 2009, cuando en el marco de las reformas del Sistema Judicial ecuatoriano se conoció que se eliminarían las comisarías en el país, entre ellas las CM, CEPLAES en conjunto con el Observatorio del Derecho de

las Mujeres a una Vida sin Violencia realizó una campaña de incidencia y cabildeo a nivel nacional, que logró múltiples adhesiones, la cual permitió que el nuevo Código Orgánico de la Función Judicial (2009) incluya una instancia especializada para atender la violencia doméstica. Para lograrlo se desarrollaron varias estrategias como movilizaciones, la construcción y fortalecimiento de alianzas con actores clave de la sociedad civil y el Estado, comunicaciones y difusión masiva, y cabildeo con asambleístas. En este proceso se utilizaron los resultados de la investigación como fundamento para las propuestas. Una de las acciones fue la realización de un foro en Cuenca en marzo de 2009 con 25 actores de la CM y la red local. Actualmente, ambas organizaciones están trabajando y han presentado propuestas, tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo, con el fin de que el nuevo Código de Garantías Penales o las reformas al código vigente, aseguren los derechos y garanticen el acceso a la justicia a las mujeres que sufren violencia basada en el género.

En Nicaragua, PATH/Intercambios contribuyó a la rearticulación de la red interinstitucional en Ciudad Sandino, a través de las consultas con la CM y otros actores locales clave. A nivel nacional, ha estado colaborando con el Comité Interagencial de Género para coordinar sus programas de cooperación orientados a mejorar el acceso a la justicia, con un interés particular en apoyar la reactivación de la Comisión Nacional de Lucha contra la Violencia. El foro nacional realizado en septiembre de 2009 contó con la participación de más de 100 representantes de actores clave de las CM, instancias estatales nacionales y locales y representantes del movimiento de mujeres. Se presentaron los resultados de esta investigación junto a los de otros dos estudios relacionados. A través de mesas de trabajo temáticas y debate en plenario se construyó una agenda de acciones futuras y el compromiso de variost actores de apoyar su implementación. Se publicó la memoria del evento en versión impresa y digital para facilitar la difusión de sus conclusiones y recomendaciones.

En Perú, a lo largo del estudio, el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán y el Movimiento Manuela Ramos han fortalecido las relaciones interinstitucionales con diversos actores del Estado a nivel nacional y local. De otro lado, en el Foro Nacional (septiembre 2009) se presentaron los hallazgos finales de la investigación con actores gubernamentales y de la sociedad civil; se recogieron sus sugerencias en una propuesta integral de recomendaciones que abarca las siguientes líneas: formación especializada, presupuesto y organización institucional, evaluación/auditoría de género institucional, sistema de atención y creación/fortalecimiento de espacios especializados, transformación de las CM, y trabajo articulado con otras instancias de atención a la violencia. Como resultado parcial de esta incidencia, en el 2010 el Jefe de la División de Familia (DIVIFAM) de la Sétima Dirección Territorial de Lima asumió la jefatura de la Dirección de Familia, Participación y Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional (DIFARPASEC), órgano especializado de carácter sistémico, técnico, normativo y de ejecución a nivel nacional de la PNP, que

actualmente ha estado asumiendo la coordinación de la DIVIFAM, y realiza actividades orientadas a la prevención y atención de la violencia familiar, entre otras.

A nivel regional CEPLAES, como centro líder del proyecto, organizó en Quito el Foro Regional "Acceso a la Justicia para Mujeres en Situación de Violencia" (octubre 2009) con los objetivos de presentar y debatir las conclusiones preliminares de la investigación y sus vínculos con los temas actuales de interés en la región, como fundamento para elaborar propuestas para políticas públicas durante el foro[4]. Participaron 80 personas de los cuatro países del estudio –incluyendo diez provincias de Ecuador– y de otros cinco países del hemisferio. Asistieron representantes de: las Comisarías de la Mujer (CM), organizaciones y movimientos de mujeres y feministas, organizaciones de mujeres afrodescendientes e indígenas, responsables de albergues, profesionales, gobiernos nacionales y locales, redes intersectoriales contra la violencia, organizaciones de derechos humanos, organizaciones y agencias regionales e internacionales, y centros de investigación e investigadoras independientes. Además de divulgar información relevante y todos los materiales producidos en el sitio web del proyecto, se han compartido los resultados y recomendaciones en diversos eventos nacionales y regionales, por ejemplo: sesiones de planificación para programas de seguridad, justicia y género de UNIFEM y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); la Red Internacional de Albergues; aportes al diseño de un sistema de indicadores de seguimiento a la Convención de Belém do Pará para América Central (iniciativa del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH); foros académicos y de políticas públicas a diversos niveles, incluyendo el Centro Internacional de Prevención de la Criminalidad (ICPC), el Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) y dos ferias regionales de conocimientos organizadas por las Naciones Unidas. También hemos contestado a varias solicitudes internacionales de información. Los resultados del proyecto también han sido difundidos a través de diversos medios de comunicación locales, nacionales e internacionales.

Este informe está estructurado en dos partes. La primera parte, contiene el marco general del estudio, el análisis comparativo regional, más las conclusiones y recomendaciones. La segunda parte, consta de un capítulo por país, donde se reseñan los hallazgos y conclusiones más importantes de la investigación en sus respectivas localidades[5].

---

[4] La memoria del foro ha sido publicada y puede ser descargada del sitio web del proyecto y las propuestas de este foro más los foros nacionales son recogidas en las recomendaciones en este texto.

[5] Los informes nacionales completos están disponibles en el sitio web del proyecto. Éstos, los mapeos y los informes sobre la encuesta poblacional nacionales y comparativos, son los insumos principales de este informe comparativo final. Para facilitar la lectura, en el texto las referencias a los informes nacionales finales son incluidas solamente cuando se trata de una cita textual. Las referencias de los estudios nacionales son las siguientes: Brasil (Pasinato, 2010), Ecuador (Camacho et al., 2009), Nicaragua (D'Angelo y Molina, 2010) y Perú (Macassi León et al., 2010).

METODOLOGÍA

El estudio fue realizado por un equipo regional conformado por las investigadoras principales de cada país más la coordinadora regional. En cada país se formó un equipo nacional de investigación y, en algunos casos, se trabajó en colaboración con organizaciones locales para facilitar y enriquecer la investigación, y fortalecer las capacidades instaladas locales. El diseño del estudio, la metodología y el análisis de los hallazgos a nivel nacional y regional fue desarrollado de manera participativa entre las integrantes del equipo regional. En las cuatro localidades se siguió un proceso determinado y se aplicaron los instrumentos de acuerdo con los criterios definidos por el equipo regional, aunque se hicieron pequeñas modificaciones para adecuarlas a las realidades locales.

La primera fase fue la realización de los mapeos nacionales y el regional. Cada mapeo de país tuvo un alcance nacional y abarcó desde la creación de las Comisarías de la Mujer (CM) hasta el período actual. Fueron elaborados con base en materiales secundarios (estudios existentes) y entrevistas con personas clave. Debido a la poca información encontrada sobre las experiencias y vivencias de las usuarias de las CM, su atención se centró en las CM mismas.

El segundo componente fue la aplicación de una encuesta poblacional realizada a mujeres de 19 a 50 años, entre septiembre y octubre 2008. La muestra fue seleccionada de manera aleatoria preponderada. También los hogares específicos y las mujeres fueron seleccionados de manera aleatoria. El nivel de confianza fue de 95% y el margen de error fue +/- 5%. Se contrató a especialistas para determinar la muestra y llevar a cabo la encuesta. Los equipos nacionales capacitaron a las y los encuestadoras/es en temas de género y violencia y en la aplicación del protocolo ético. El universo total de encuestadas fue 1.635 mujeres: 416 en Belo Horizonte (Brasil), 432 en el Cantón Cuenca (Ecuador), 462 en Ciudad Sandino (Nicaragua) y 325 en Villa El Salvador (Perú).

El tercer componente fue la investigación primaria cualitativa en las cuatro localidades, para lo cual se utilizaron los siguientes métodos: entrevistas a profundidad y a la salida con usuarias de las CM, observación en las CM, entrevistas con las autoridades y el personal de la CM y con profesionales que brindan servicios especializados, representantes de organizaciones e instituciones relevantes y otros/as especialistas locales. También se recopiló y analizó información secundaria pertinente para cada caso. En cada localidad se entrevistó a profundidad a entre 15 a 25 usuarias de las CM y a 30-35 mujeres a la salida de la CM.

La selección de los países y localidades de la investigación fue realizada a partir de varios criterios. Los países fueron seleccionados por el tiempo de funcionamiento de las CM, por tener modelos de CM distintos y por su representación de distintas subregiones

de América Latina. Brasil fue seleccionado por ser el lugar donde funcionó la primera Comisaría de la Mujer de la región, por su larga experiencia y por la gran cantidad y diversidad de CM que alberga. Se seleccionaron a dos países vecinos y de la región andina –Ecuador y Perú– cuyas CM tenían un tiempo de vida similar, pero tenían modelos muy distintos. En el Ecuador las CM son instancias judiciales, mientras en Perú, al igual que Nicaragua y Brasil, es un modelo policial. Estos modelos también se distinguen por las diferentes maneras en que las CM han colaborado con otros actores, tanto en el pasado como en el presente. Nicaragua es el único país en Centroamérica con una larga experiencia en comisarías especializadas, que en el pasado hubo modelos de atención y de gerencia interinstitucionales e intersectoriales. Otro criterio de selección de los países fue la presencia de centros de investigación feministas con amplia experiencia en los temas de género y violencia contra las mujeres, que tenían interés en utilizar los resultados de la investigación para hacer propuestas para mejorar las políticas públicas pertinentes y que estaban dispuestas a participar en el proyecto según el marco inicial diseñado.

Los criterios de selección de los sitios de estudio en cada país fueron definidos de manera conjunta por el equipo regional, luego cada equipo nacional aplicó estos criterios para identificar la localidad de su propio país. Los requisitos fueron los siguientes: Que la CM haya funcionado al menos cinco años de la CM; que cuente con colaboración intersectorial; que se encuentre ubicada en un centro urbano; los centros de investigación del estudio no trabajen con la CM escogida; que sea representativa de la mayoría de CM[6] y donde hubiese disposición de la CM y otros actores para participar y/o apoyar la investigación.

Un protocolo ético guió toda la investigación. Fue fundamentado en los estándares éticos internacionales para las investigaciones sobre violencia contra las mujeres (Ellsberg y Heise, 2007; OMS, 2001) y adaptado según los requerimientos y necesidades de los temas específicos de la investigación y del contexto de las localidades estudiadas. Reflejó también el marco analítico integral de género y poder que cimentó este estudio. Se basó en cuatro consideraciones fundamentales: la seguridad de las/los informantes, la confidencialidad, el rigor científico y la creación de beneficios.

La creación de beneficios fue un aspecto fundamental durante la aplicación de los instrumentos y después de procesar los hallazgos. Durante la investigación se proporcionó información especializada a las encuestadas (por ejemplo trípticos informativos con un directorio de servicios locales). Normalmente, al inicio y al cierre de los componentes, cada equipo nacional se reunía con especialistas para presentarles el diseño o los

[6] Dado que la investigación es principalmente cualitativa, no se pudo aplicar un criterio cuantitativo de representatividad. Por esto se utilizó el criterio siguiente: una CM no sobresaliente por ser la mejor o la peor en algún aspecto.

hallazgos iniciales y recibir sus comentarios e insumos. Las actividades realizadas para presentar, debatir y difundir los resultados nacionales y comparativos de la investigación, además de las iniciativas de incidencia emprendidas en algunos casos, son explicadas en la introducción. En particular se señalan los foros nacionales y el foro regional realizados para comunicar y discutir los resultados finales y las recomendaciones del proyecto.

MARCO ANALÍTICO

En este acápite se desarrollan los conceptos críticos que forman parte del marco analítico feminista de género, interseccionalidad y poder que aplicaremos para analizar a las Comisarías de la Mujer (CM) y sus aportes para facilitar el acceso a la justicia y eliminar la violencia[7].

Una de las principales ideas que subyace al marco analítico feminista de esta investigación es el concepto de *género* como una categoría principal a través de la cual se ejerce, se expresa o se articula el poder (Scott, s.f.). Entendido como una categoría analítica, se puede utilizar el género para estudiar cómo se construyen los significados específicos que le son atribuidos y cómo éstos son movilizados a través del Estado u otra instancia para imponer ciertas formas de poder. Como ejemplo, se puede citar a la división fundamental de lo político: la dicotomía entre lo público y lo privado, donde lo público es valorado y es asignado a los hombres como su dominio, mientras lo privado es subvalorado y es el espacio al que se relega a las mujeres. Esta división es muy arraigada, empero no es universal o inevitable, y se ha ido modificando en la últimas décadas. Varios movimientos sociales la han desafiado, especialmente los movimientos de mujeres y feministas, sin embargo, tienen que enfrentarse a un poder establecido que resiste a este movimiento e intenta re-plasmar un sentido conservador donde, entre otras, se encuentra la perspectiva familista.

El género es más que una categoría analítica y no solamente tiene relevancia a nivel estatal. Es una categoría para articular el poder en cualquier nivel o ámbito donde se expresa "lo político". Es "un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en diferencias que distinguen los sexos" (Scott, s.f., 23). Los significados de género son constitutivos de las identidades y relaciones interpersonales de hombres y mujeres, donde los límites de los posibles significados son moldeados a través de procesos políticos (Slater, 1998)[8] a

[7] Esta es una versión adaptada del marco analítico incluido en el Mapeo Regional (Jubb et al., 2008).

[8] Slater (1998) distingue "lo político" ("*the political*") de "la política" ("*politics*"), sin embargo plantea que los dos conceptos están íntimamente interrelacionados. La política se trata de partidos políticos, elecciones, parlamentos, representación, etc., mientras lo político no necesariamente se limita a la esfera de la política. "Lo político, por ende, es un movimiento vivo, una especie de 'magma de voluntades en conflicto' o antagonismos; es móvil y ubicuo, trasciende pero a la vez subvierte los entornos y anclajes institucionales de la política" (Slater, 1998: 388).

todos los niveles, desde lo individual hasta lo estatal. A pesar de la imposición de estos límites, la cuestión clave no tiene que ver con *si* las personas tienen agencia frente a las estructuras de poder sino *cómo* la ejercen en un contexto específico y cuáles recursos (definidos en un sentido amplio) tienen a su disposición para hacerlo.

Si bien los principios brindados por Scott son fundamentales, no comprenden otras formas de significar el poder, relevantes a América Latina y al tema de esta investigación. Collins (2000) propone la interseccionalidad del género con otros sistemas de opresión, por ejemplo la etnia, la clase social y la sexualidad, para entender cómo las mujeres experimentan la discriminación y la opresión en diferentes modalidades e intensidades. Su concepto de "matrices de dominación" puede ser aplicado a las diversas relaciones de poder e inequidad entrelazadas que subyacen las relaciones sociales y lo político.

El concepto de *violencia contra las mujeres* que se utiliza en esta investigación está radicado en este marco, por lo que es de vital importancia reconocer que la violencia contra las mujeres es una expresión del poder desigual. Es una "expresión dramática de la desigualdad y la asimetría de género" (Rico, 1996: 9). Una de las banderas de lucha más reconocidas e inclusivas que utilizan los movimientos de mujeres y feministas es el abordaje desde los derechos humanos. Desde este enfoque se reconocen varios derechos específicos, por ejemplo el derecho a vivir sin violencia y al acceso a la justicia. En este marco se ve al Estado como un posible perpetrador de violaciones de los derechos humanos de las mujeres y también como responsable de los actos de terceros. Por ende, el Estado tiene la responsabilidad de prevenir, investigar y sancionar la violencia (Naciones Unidas, 1993c, citado en Rico, 1996). El planteamiento de Rico también coincide con la base elaborada de esta perspectiva feminista, en el sentido de que plantea la necesidad de reconocer a las mujeres como autoras de procesos de cambio. "El cambio social que exige el respeto de los derechos de las mujeres debe situarlas en el centro de las transformaciones con sus diversas formas de pensar, sentir y actuar" (Rico, 1996: 7).

Cabe señalar que se utiliza el término 'violencia contra las mujeres' en vez de 'violencia de género' para reflejar que la interseccionalidad de género con otras formas de opresión hace posible que resulten diversas formas de violencia que no afectan a todas las mujeres por igual. Por ejemplo, según Bograd, "las interseccionalidades influyen en el significado y la naturaleza de la violencia doméstica" (Bograd, 1999: 276). También éstas se reflejan en las diversas formas de violencia que enfrenten las mujeres latinoamericanas y reconoce que puede tener distintos perpetradores, desde individuos a actores institucionales. Si bien reconocemos un marco amplio de expresiones de violencia, se enfoca específicamente en la violencia doméstica por ser el ámbito común a las CM en los cuatro países. Es importante aclarar que se utiliza el término *violencia doméstica* para referirse específicamente a la violencia de pareja íntima perpetrada en contra de mujeres.

Se considera que no es un término equivalente a la 'violencia intrafamiliar', puesto que ésta incluye a otros integrantes de la familia y no necesariamente refleja un análisis de género. El peligro de utilizar este otro término es que se presta a una concepción familista.

Finalmente, se articula la expresión *mujeres en situación de violencia* de acuerdo a un nuevo enfoque que ha surgido de los movimientos feministas de la región, que plantea la necesidad de no regir la posición o la ontología de mujeres expuestas a la violencia ni como 'víctimas' ni como 'sobrevivientes'. Es una forma de expresar tanto las relaciones estructurales de poder que construyen dicha 'situación' como la agencia que tienen las mujeres para poder salir de ella. Si bien es cierto que por estar en situación de violencia las mujeres no pierden su agencia, este abordaje también reconoce que la violencia impide que las mujeres ejerzan plenamente su ciudadanía.

En este estudio se utiliza como referencia la definición de la violencia contra la mujer estipulada en la Convención de Belém do Pará: "cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado" (OEA, 1994).

Se reconoce esta Convención y su definición de la violencia como '*la* normativa' y el estándar para valorar la legislación y otros instrumentos que constituyen la normativa a nivel nacional. Se tomó esta decisión por dos motivos: por un lado, porque la Convención de Belém do Pará ha sido ratificada por todos los países latinoamericanos que son miembros de la OEA, por ende tiene calidad vinculante en los cuatro países estudiados. Es decir, se la puede emplear para investigar si el Estado está cumpliendo con sus obligaciones al respecto. Por otro lado, esta Convención, aprobada en el contexto de los procesos preparatorios regionales y mundiales para la cuarta conferencia mundial de las mujeres en Beijing (1995), sienta las bases de la normativa de la región de una manera que refleja muchos elementos de una perspectiva feminista. Por ejemplo, se refiere a la violencia contra las mujeres explícitamente, mientras visibiliza y da igual importancia a los ámbitos público y privado.

El concepto de *acceso a la justicia* utilizado en esta investigación está fundamentado en el mismo análisis de género y poder, además de un análisis del Estado y la ciudadanía. De acuerdo al análisis integral de género, interseccionalidad y poder, un concepto de acceso a la justicia que se basa únicamente en la responsabilidad individual no puede traer justicia a las mujeres en situación de violencia. Más bien, hay que reconocer tanto las responsabilidades del Estado como los derechos de las mujeres, tal como plantea Rico (1996) en su concepto de la violencia. Una conceptualización que sea una "mera declaración de la posibilidad de toda persona de acudir al sistema previsto para la resolución de conflictos de acuerdo con el ordenamiento jurídico de cada país" (Facio, 2004: 6) no capta la situación que enfrentan las mujeres en sus casas, en la sociedad y con relación al Estado. El problema es que esta

"posibilidad" asigna implícitamente la responsabilidad de acceder al sistema de justicia al individuo y por consiguiente, no reconoce la obligación del Estado de proveer este acceso a través de la aprobación de leyes y la implementación de políticas, instancias y mecanismos adecuados para las mujeres. Según Facio, el acceso a la justicia tiene que ser entendido de una forma dual y complementaria, donde por un lado se reconozcan los derechos y por otro lado, los deberes. "Es un derecho humano que involucra tanto el deber estatal de proveer un servicio público, como el ejercicio por los habitantes de ese Estado, de un derecho" (Facio, 2004: 6)[9].

A este planteamiento dual de Facio hay que integrar un enfoque que contempla los múltiples sitios dónde se ejerce el poder de género interseccional y los procesos políticos fluidos. Una propuesta de mucha relevancia es el concepto de *justicia de género* de Goetz (2007), que "puede definirse como el final de las desigualdades entre mujeres y hombres, así como el tomar medidas para reparar las desventajas que llevan a la subordinación de las mujeres ante los hombres". Se puede decir que su concepto se preocupa en particular por tres aspectos de la injusticia de género que tienen que ser rectificados, los cuales hacen eco a la problemática argumentada aquí. Éstos son: la rendición de cuentas, el reconocimiento de la necesidad de asegurar la justicia de género para injusticias cometidas en diversos escenarios por una variedad de actores, y la agencia de las mujeres.

Estos diversos conceptos feministas implican un concepto complejo del Estado en distintos aspectos. En primer lugar, con respecto al acceso a la justicia en particular, el Estado es reconocido simultáneamente como un actor que puede violar los derechos humanos, que tiene la obligación de rectificar las injusticias de género cometidas por sus propios agentes y que debe velar y promover la agencia de las mujeres. Segundo, 'el Estado' es un complejo de instancias (en vez de un solo bloque) que impone el orden de diferentes maneras y que puede representar diversos intereses (Brodie, 1995; Corrigan y Sayer, 1985). Un tercer aspecto de la complejidad del Estado es que estos múltiples entes, de manera individual o en su conjunto, pueden representar intereses múltiples y hasta contradictorios, los cuales son efectos de procesos políticos (Pringle y Watson, 1992).

Un ejemplo de cómo el Estado impone ciertos intereses de manera sutil –pero con consecuencias significativas– es presentado por Fraser (1989), quien demuestra cómo algunos programas en el ámbito judicial tienen como fin convertir a las mujeres en "clientes pasivas de necesidades administrables", donde son los y las "expertos/as" quienes definen sus necesidades. También Morgan (1981) ilustra cómo el Estado a través de sus programas y políticas convierte a las "mujeres maltratadas" en "clientes de programa"

[9] Estos planteamientos también son recogidos en la normativa regional.

pasivas. Estas críticas no se refieren necesariamente a programas con una perspectiva familista, pero ilustran cómo políticas elaboradas 'para las mujeres' no necesariamente garantizan la justicia de género ni promueven su agencia o el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres. De hecho, se los puede entender como ejemplos de lo que Corrigan y Sayer (1985) llaman la "regulación moral". Los Estados gobiernan de diferentes maneras; no sólo imponen orden a través del despliegue de las fuerzas armadas, sino que pueden imponerlo a través de intervenciones que hagan que un determinado orden –por ejemplo la división entre lo público y lo privado– sea percibido como normal, natural u obvio. Por tanto, cualquier examen de una normativa legal o institucional siempre debe contemplar, en primer lugar, que no es neutral porque representa ciertos intereses o perspectiva(s) definidos a través de procesos políticos; y, en segundo lugar, que es posible resistir estas imposiciones a través del planteamiento y ejecución de propuestas alternativas, aunque deban enfrentar las barreras puestas por estos mismos procesos políticos.

La reciente insistencia sobre la *debida diligencia* de los Estados es justamente una muestra del conflicto continuo entre intereses diferentes y contradictorios. A lo largo de las últimas tres décadas, por un lado, se han visto más iniciativas y mayor cantidad de actores involucrados en la lucha para erradicar la violencia contra las mujeres; mientras, por otro lado, se realizan importantes esfuerzos para encubrir a actores diversos responsables por violaciones de los derechos humanos de las mujeres. Por ejemplo, es explicitada en la Convención de Belém do Pará y recientemente la Relatora Especial para la Violencia contra las Mujeres de la ONU publicó un informe articulando la normativa internacional de la debida diligencia. Éste recalca que la debida diligencia no se restringe a la obligación del Estado de garantizar los debidos procesos en los distintos casos que llegan a la justicia, sino que incluye su responsabilidad de trabajar para prevenir la violencia y "transformar los valores e instituciones sociales que sostienen la desigualdad de género", además indica la responsabilidad de otros actores sociales (Comisión de Derechos Humanos, 2006). En síntesis, define un amplio marco de obligaciones estatales con una visión estratégica que refleja la necesidad de realizar cambios culturales profundos para poder erradicar la violencia.

Las redes o *comisiones intersectoriales locales y nacionales* constituyen una de las maneras propuestas para concretizar un enfoque integral que tiene el potencial de abarcar varios de los elementos planteados, incluyendo la participación de actores sociales en la prevención y otros aspectos para erradicar la violencia. La colaboración comunitaria puede y debe involucrar a diversos actores, tanto del Estado como de los movimientos de mujeres y feministas y otras expresiones de la sociedad civil que tienen una obligación normada o una misión específica en la materia. Burt et al. (1997) proponen que el compromiso compartido es uno de los aspectos fundamentales de la colaboración. El objetivo de un enfoque comunitario, según ellos, se puede resumir

como brindar la mejor calidad de servicios a las víctimas, asegurar la responsabilidad de los perpetradores y crear la confianza pública. Sostienen que a través de la colaboración comunitaria se pueden lograr cambios permanentes en las políticas y la práctica; dar un trato consecuente a víctimas y perpetradores; crear más opciones y recursos para víctimas en los sistemas de justicia y servicios humanos; y, mejorar los conocimientos que tiene la población alrededor de la violencia contra las mujeres y reducir las necesidades no atendidas. Según esta misma propuesta, un principio fundamental para establecer una comisión de este tipo es la creación de una visión común sobre la violencia contra las mujeres, que se la reconozca como un problema social que debe ser abordado por toda la comunidad (Burt el al., 1997: 165-6). Además de este factor básico que se requiere para dar respuestas integrales, es necesaria la presencia y colaboración de todos los servicios especializados, como también es indispensable dar respuestas amplias que incluyan la prevención, el seguimiento compartido de casos específicos, la capacitación a operadores/as y profesionales, la definición de protocolos de atención, la promoción comunitaria, la abogacía y la veeduría.

La meta que subyace en la lucha feminista contra la violencia y por la justicia de género es, en última instancia, que las mujeres puedan ejercer su *ciudadanía*, uno de los conceptos básicos de la membrecía política. Según Arendt (1951), se trata del derecho fundamental: "el derecho a tener derechos". El concepto tiene que ver con el reconocimiento de las personas en una unidad política [*polity*], y la declaración del ámbito de sus derechos y responsabilidades (Meer y Sever, 2003). Sin embargo, el reto con este concepto, es de lograr incluir a todas/as, sin que la inclusión de unas personas (o grupos) sea predicada en la exclusión de otras. Una manera en que se practica la exclusión en la actualidad es captada en el reconocimiento de la gran brecha entre la ciudadanía de hecho y la ciudadanía de derecho.

Una manera de evitar las exclusiones es dimensionar la ciudadanía más allá del *ser*, para constituirlo en un *hacer*. Recalcar la práctica más que la ontología es una manera de reconocer la agencia colectiva de las mujeres, por lo que en América Latina, como en otras regiones, la ciudadanía es más que una identidad, es un reconocimiento logrado a través de largas luchas (Lister, 1998). En otras palabras, los movimientos de mujeres y feministas de la región han construido una "ciudadanía activa de género" (Meer y Sever, 2003; Molyneux, 2007) tanto a través de su propia práctica como por los derechos ganados. Han incidido para transformar el significado de la ciudadanía y, por ende, las relaciones entre ciudadanos/as, las instancias del Estado y otros actores, al igual que la razón de ser del Estado mismo (Fraser, 1989), lo cual se evidencia en el nuevo énfasis en la debida diligencia, la veeduría social y otras maneras de asegurar la responsabilidad del Estado ante las mujeres y otros actores sociales.

Estas batallas colectivas dan paso a que las mujeres individuales asuman esta lucha en sus vidas diarias, particularmente –pero no exclusivamente– para poder vivir sin violencia, la cual se concretiza en procesos específicos a nivel individual con algunos elementos clave. Primero, para que mujeres individuales en situación de violencia ejerzan una ciudadanía activa, ellas necesitan conocer por sí mismas sus derechos, apropiarse de ellos y buscar cómo ejercerlos (Camacho, 2003). Este proceso individual, al igual que el colectivo, es político en el sentido propuesto por Slater (1998): se hace en medio de diversos intereses y perspectivas entretejidas de diferentes maneras, según la coyuntura específica. Por ejemplo, se pueden conceptualizar los derechos y la justicia de diversas maneras que no necesariamente reflejan la normativa; por ende, si las mujeres no reciben información adecuada sobre los derechos que contemplan las leyes, es comprensible que no los asuman ni adopten este enfoque. Segundo, otro requisito es que cualquier planteamiento sobre los derechos necesita un marco histórico y socioeconómico para que sea relevante a las complejas y diversas realidades de las mujeres. Como enfatizan Friederic (2009) y Goetz (2007), hay que pelear por la justicia de género en medio de diversas expresiones de relaciones desiguales de poder, desde un marco que reconoce las conexiones íntimas entre distintos ámbitos, por ejemplo entre lo jurídico y lo socioeconómico. Desde esta óptica se acerca más a los diversos e interrelacionados obstáculos que las mujeres de diferentes sectores deben vencer, como parte de la construcción paulatina de un nuevo marco para desarrollar su propia autoconcepción como ciudadanas y para ejercerla.

Es con base en estas concepciones clave y las relaciones y procesos que las dinamizan que enmarcamos este análisis de las Comisarías de la Mujer (CM) y sus aportes al acceso a la justicia y la erradicación de la violencia contra las mujeres. El primer paso al aplicar este marco es reconocer que la inauguración de una nueva instancia en una institución policial o jurídica no significa que se está comenzando a abordar un tema nuevo, sino que hay que reconocer cómo las instituciones están inmersas en los valores culturales dominantes y relaciones de poder de sus entornos, particularmente los que sostienen la discriminación y la violencia contra las mujeres. Más particularmente, los análisis feministas y de género sobre la policía y otras instituciones estatales de seguridad hacen hincapié en cómo estas instituciones, su forma de ejercer su autoridad e imponer el orden, son fundamentadas en ciertos mitos de género[10]. Por consiguiente, los planteamientos acerca de reformas a las instituciones policiales (Denham, 2008; UNDP y UNIFEM, 2007) y otras instituciones judiciales y del sector de seguridad (Valasek, 2008) ponen énfasis en la necesidad de modificar la cultura y los valores institucionales, a través de cambios en los servicios al público y en sus políticas internas[11]. Incorporar la interseccionalidad en las

[10] Ver por ejemplo, McCoy (1995).

[11] Uno de los más comprensivos abordajes de la temática de género y cambio organizacional (Levy, 1996) reconoce que las instituciones necesitan pelear por los derechos de las mujeres tanto al interno como al externo, por ejemplo en los servicios que brindan al público, al igual que en las normas institucionales y las políticas para su propio personal.

CM comprende varios elementos: acciones afirmativas para que todas las mujeres puedan informarse de los servicios, que los servicios sean accesibles (idioma, cultura, ubicación) y diferenciados según las expresiones específicas de la violencia doméstica (Bograd, 1999) y entablar maneras apropiadas de reconocer el pluralismo jurídico (Goetz, 2007). Este proceso es aún más complicado, debido que estos cambios se deben realizar tanto en la normativa como en la práctica. Esto implica que cada operador/a debe transformar tanto la conceptualización que tiene como su aplicación.

Recordando que las instancias estatales tienen diversas posiciones con respecto a la justicia de género –son instrumentos para defender los derechos de las mujeres, al mismo tiempo que pueden ser perpetradores de violaciones de derechos y responsables por las violaciones ejercicios por terceros– las Comisarías de la Mujer participan en los esfuerzos estatales para hacer valer los derechos de las mujeres y, por ende, son un espacio donde se enfrentan diversas perspectivas e intereses de género. Por un lado, existen planteamientos como los de Nelson (1996) que argumenta que cumplir con el propósito de la CM es casi una imposibilidad debido a que representa intereses contradictorios. Santos (2008) argumenta que la limitada manera en que las CM responden a las reivindicaciones feministas acerca de la violencia solo permite una 'ciudadanía contradictoria'. Otros análisis interpretan que la cohabitación de diferentes perspectivas implica entretejidos emergentes y cambiantes que no necesariamente son conflictivos, empero hay que velar para que las CM cumplan con sus obligaciones (Jubb et al., 2008). Aportando a este fin, Batres (1999) plantea que un ente estatal, en este caso la CM, no puede servir de instrumento para eliminar la violencia si no vence los mitos creídos por sus agentes y reproducidos a través de políticas institucionales, leyes y la forma en que los y las operadores/as de las CM tratan a las mujeres en situación de violencia.

Por lo expuesto y de acuerdo con este marco feminista, y también por lo establecido en la Convención de Belém do Pará, las CM tienen la obligación de garantizar el acceso a la justicia, lo cual incluye la protección, sanción (incluyendo la investigación) y reparación de las violaciones de los derechos de las mujeres –según sus competencias específicas–. También deben aportar a la prevención y la erradicación de la violencia. Primordial al cumplimiento de este deber es asegurar la aplicación consecuente de esta normativa. Con respecto a las usuarias de las CM, estas dependencias deben aportar a la ciudadanía de las mujeres para que se reconozcan como sujetos con el derecho a tener derechos. Esto significa que las/los operadoras/es de las CM (y de todas las instancias) deben brindar sus servicios desde un punto de partida que contribuya a la agencia de las mujeres y al aprendizaje de sus derechos. Es indispensable, también, el reconocimiento de que (1) las mujeres saben que es lo que necesitan (Sullivan y Keefe, 1999) y (2) que el rol de la CM es ayudar a las mujeres a establecer el control sobre la situación (Batres, 1999). También tienen que aportar a la aplicación consecuente de la normativa con todos los agresores,

sin filtrar este deber por sesgos de corte familista u otros que contribuyen a la impunidad. Otro requisito es la reforma a los reglamentos internos que concretizan la normativa regional en todos sus aspectos. Un último elemento es la participación activa y continua en redes o comisiones intersectoriales donde se construya e implemente una visión común sobre el acceso a la justicia y la eliminación de la violencia que incluye estrategias para la prevención y otros desde un enfoque estratégico que aporte a la transformación de los valores discriminatorios que subyacen a la violencia.

A través de estas pautas las CM pueden aportar de manera más integral, efectiva y consecuente tanto al cumplimiento de sus propias obligaciones como al ejercicio de la ciudadanía de las mujeres en situación de violencia.

CONTEXTO HISTÓRICO[12]

La creación de las Comisarías de la Mujer (CM) en los cuatro países incluidos en este estudio, Brasil, Ecuador, Nicaragua y Perú, además de otros países de la región, radica en dos procesos sociales y políticos[13]: uno, la lucha de los movimientos de mujeres y feministas para romper el silencio sobre la violencia doméstica, demandar servicios integrales y defender los derechos de las mujeres; el otro, el reconocimiento del deber del Estado de proveer el acceso a la justicia y de sancionar, prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres. Ambas dinámicas son interrelacionadas y se han desarrollado a nivel local, nacional, regional e internacional. Como se plantea a continuación, en un período relativamente breve se ha logrado reconocer formalmente el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y se han creado diversos mecanismos para hacerlo efectivo, entre los cuales las CM ocupan un lugar importante.

El contexto regional e internacional

Se puede situar la creación de las Comisarías de la Mujer en el contexto de una gran transformación social que comenzó a finales de los años 1970: cambios en las relaciones de género y el reconocimiento de los derechos de las mujeres. En una época marcada por grandes cambios y revoluciones en las esferas social, económica y política que también afectaron los roles existentes de género, los movimientos feministas y de

[12] Esta sección es adaptada de Jubb et al. (2008).

[13] El presente acápite sitúa el análisis regional comparativo de las CM en estos dos procesos. En los capítulos nacionales se encuentra una reseña de la situación específica de cada localidad, mientras otros datos relevantes a los modelos de las CM están en el capítulo 3.

mujeres emprendieron una lucha sostenida por transformar la agenda pública y lograr el reconocimiento de los derechos de las mujeres de parte del Estado y la sociedad en general.

Los movimientos feministas y de mujeres latinoamericanos comenzaron a hacer énfasis en la violencia contra las mujeres en los años 1970, como parte de un planteamiento más amplio de la necesidad de transformar la organización del género en la sociedad para eliminar las desigualdades. Las demandas alrededor de la eliminación de la violencia eran diversas e interrelacionadas. Desde el inicio, un aspecto en común era la lucha por romper el silencio, en particular la violencia doméstica, y convertirla en un asunto de interés público. Otra bandera de lucha ha sido la provisión de servicios directos por el Estado y/o por ONG, tales como albergues y/o servicios integrales de índole legal, psicosocial, médico, socioeconómico, forense, etc. También se ha luchado por cambios en las políticas públicas, las leyes y la Constitución política para que se reconozca estos derechos y para que el Estado asuma su rol como proveedor de mecanismos y servicios para ello.

Las mujeres se han movilizado no solamente a nivel local y nacional, sino también a nivel regional e internacional. En el primer encuentro feminista de América Latina y el Caribe en Bogotá, Colombia en 1981, se nombró el 25 de noviembre como el Día Internacional de la No Violencia contra las Mujeres. Hoy día se conmemora esta fecha en la mayoría de los países del mundo, señal de la extensión de la relevancia del tema y de la incidencia de los movimientos de mujeres y feministas. La organización e incidencia de mujeres en América Latina y en muchos otros países del mundo, tuvo impacto en los Estados y en las organizaciones gubernamentales internacionales. En 1975 comenzó la Década de la Mujer promovida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la cual fue inaugurada con una conferencia internacional en México y tuvo sus efectos hasta la Conferencia de Beijing (1995) y en los años posteriores. Al mismo tiempo otras conferencias, convenios y resoluciones de la ONU también reconocieron los derechos de las mujeres. La primera fue la Convención de la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) de 1979. Si bien, la CEDAW no planteó explícitamente la violencia doméstica, reconoció que las mujeres tienen derechos ciudadanos iguales y comprometió a los Estados signatarios a eliminar la discriminación contra ellas en el matrimonio y en las relaciones familiares, al igual que en el ámbito público. Luego el derecho a vivir sin violencia fue incorporado en el trabajo del Comité de la CEDAW, como un reconocimiento de que la violencia contra las mujeres estaba directamente vinculada a la discriminación. Otro hito importante fue la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, instrumento que reconoció los derechos de las mujeres como parte integral de los derechos humanos, en particular el derecho de ser protegidas de la violencia doméstica.

En 1994 los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) firmaron la Convención de Belém do Pará para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer. La convención establece los derechos de las mujeres, los deberes de los Estados al respecto y los mecanismos interamericanos de protección. Esta convención ha sido ratificada por todos los países miembros de la región y, por tanto es vinculante. En cuanto a los derechos reconocidos por la Convención de Belém do Pará, en su preámbulo se señala que "la violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres." Reconoce a las mujeres como sujetos de derechos y declara que estar en situación de violencia les impide el ejercicio pleno de sus demás derechos.

Estos instrumentos han sido respaldados por resoluciones y mecanismos para implementarlos. Se puede señalar en particular comités y mecanismos de seguimiento (CEDAW, Convención Belém do Pará). También se han firmado resoluciones de la Asamblea General de la ONU sobre la eliminación de la violencia contra la mujer y medidas de prevención del delito y de justicia penal y las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU sobre mujeres, paz y seguridad y la violación y violencia sexual en conflictos armados. La ONU tiene una Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias que recientemente ha hecho énfasis sobre distintas formas de poner en práctica estas obligaciones, por ejemplo a través de un trabajo sobre la debida diligencia y el diseño de indicadores. Este cuerpo de convenciones y compromisos internacionales ha creado un "régimen global de los derechos de las mujeres" (Kardam, 2004), lo cual establece las obligaciones estatales para defender estos derechos[14].

La construcción de este marco internacional y regional de derechos de las mujeres también incidió de forma virtuosa en el fortalecimiento de los movimientos de mujeres y feminista, pues constituyen un reconocimiento importante de sus reivindicaciones. Las agencias no gubernamentales, bilaterales y multilaterales de la cooperación internacional respaldaron la implementación de los derechos de las mujeres a través de apoyo técnico y financiero para las organizaciones feministas y de mujeres, y también colaboraron con los gobiernos. Una tarea fundamental de los movimientos fue promover la firma y la ratificación de los instrumentos regionales e internacionales por parte de los distintos países. Otra tarea que sigue demandando sus esfuerzos es la reforma del régimen nacional de derechos, a través de la formulación e implementación de leyes, políticas públicas y programas, al igual que la creación de nuevas instituciones. Las iniciativas de los movimientos de mujeres y feministas han sido diversas, incluyendo: incidencia política acerca de programas por instituciones gubernamentales y estatales y reformas

[14] Hoy en día también existen varios documentos de 'buenas prácticas' sobre género, seguridad y justicia, por ejemplo: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007; Denham, 2008; Division for the Advancement of Women, 2005; ICCLR, 1999; UNDP y UNIFEM, 2007; Valasek, 2008. Sin embargo, hacen poca referencia a las CM.

legales, la implementación de programas por ONG de mujeres, la redacción y difusión de informes paralelos a instancias regionales e internacionales, además de análisis críticos[15] de las políticas públicas que impiden el ejercicio de los derechos.

Se puede decir que la lucha de los movimientos de mujeres y feministas contra la violencia hacia la mujer ha sido la más exitosa (Molyneux, 2007) por los cambios formales logrados en el reconocimiento de las obligaciones estatales de proteger los derechos de las mujeres. Antes de analizar el cumplimiento de estos deberes, cabe indagar en las obligaciones estatales a nivel regional.

La respuesta estatal

En los cuatro países las reivindicaciones de los movimientos feministas y de mujeres para que el Estado hiciera reformas legales y de otra índole para eliminar la violencia, sirvieron como catalizadores para la creación de las CM. La instauración de un régimen global y regional de derechos humanos de las mujeres también formó parte fundamental del contexto.

En algunos países existían instancias gubernamentales de políticas públicas para mujeres que ya estaban llevando a cabo programas y trabajando para cambiar las políticas públicas y leyes con respecto a la violencia contra las mujeres. En el Ecuador, la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU) ya tenía programas, por ejemplo una línea telefónica de emergencia; brindaba servicios; realizaba estudios e impartía capacitaciones. En el Brasil, el Consejo Estatal de la Condición Femenina (CECF), una instancia intersectorial formada en el estado de São Paulo justo después del retorno a la democracia, había iniciado transformaciones en las políticas públicas. Luego participó en las negociaciones con la Policía Civil para definir el mandato y las atribuciones de la primera CM, además de participar directamente en la provisión de capacitación especializada para las policías y otras actividades.

La (re)democratización fue un hecho significativo del contexto en el cual surgieron las CM en tres de los cuatro países. En Brasil, Nicaragua y Perú, los cambios hacia el restablecimiento de la democracia incluyó modificaciones en las instituciones policiales, donde la inauguración de la CM fue vista como una medida para mejorar la imagen de la policía (Perú) o como parte de la modernización de la institución y su autonomía del gobierno (Nicaragua). La fundación de las CM fue realizada justo antes de estos cambios

[15] También existen críticas feministas de las posibilidades de implementar los derechos de las mujeres a través de la estrategia de la transversalización de género. En el caso del desarrollo en general, ver por ejemplo, Cornwall et al. (2007); en el caso del sector de seguridad, ver como ejemplo, Whitworth (2004).

institucionales (Perú) o poco tiempo después (Brasil, Nicaragua) con la intención no solamente de expresar su compromiso con los derechos de las mujeres, sino también buscando la forma de difundir un nuevo mandato de la policía como una institución al servicio del público. No fue relevante en el caso del Ecuador, donde por un lado la democratización sucedió previamente (1978). Por otro lado, en este país las Comisarías de la Mujer no son instancias policiales, sino que son instancias de administración de justicia que dependen todavía del poder ejecutivo.

De hecho, la iniciativa para la creación de la primera CM de la región vino del Estado mismo. Mientras los movimientos de mujeres y feminista brasileños estaban incidiendo en el gobierno estatal de São Paulo para que contestara a sus reivindicaciones alrededor de la violencia, ellos no habían articulado específicamente la creación de una CM. Más bien fue una idea que vino del Secretario de Seguridad Pública de este gobierno estatal. Parte de las feministas y los movimientos de mujeres apoyaron la idea, sin embargo, sus demandas eran más amplias: más allá de penalizar la violencia, demandaban al Estado la creación de servicios integrales –es decir, asistencia social, jurídica y psicológica– para las mujeres en situación de violencia. En este sentido, algunas autoras plantean que la respuesta del Estado fue una "absorción restringida" (Santos, 2008) de las reivindicaciones feministas.

La experiencia previa de São Paulo influyó de manera positiva en otros países de la región y otros estados brasileños, pues alentó a los movimientos de mujeres y feministas de otros países (y otros estados brasileños) para demandar la creación de CM, como también para que los gobiernos respondan a dicha demanda. Se pueden resumir las fechas y lugares de fundación de las CM en cada país y localidad estudiada de la siguiente manera.

- En Brasil la primera CM de la región fue fundada en São Paulo en agosto 1985 y ahora hay 475 en el país; la primera en Belo Horizonte (llamada *Delegacia Especial de Crimes Contra a Mulher o DECCM*) fue inaugurada en noviembre 1985;

- En Perú se abrió la primera CM (llamada Comisaría de Mujeres) en Lima en 1988 y ahora suman 27 en el país; la CM de Villa El Salvador comenzó a brindar servicios en 2002;

- En Nicaragua la primera CM (llamada Comisaría de la Mujer, la Niñez y la Adolescencia) inició en Managua en 1993 y actualmente existen 37 en el país; la de Ciudad Sandino empezó en 1995;

- En Ecuador se inició con cinco CM (llamadas Comisaría de la Mujer y la Familia) en Cuenca, Esmeraldas, Guayaquil, Portoviejo y Quito en 1994, mientras en 2009 alcanzan un total de 34. La CM estudiada fue la segunda que se creó en Cuenca, en 2004.

Los marcos legales y las políticas desarrolladas a nivel nacional

Las Comisarías de la Mujer fueron la primera o una de las primeras respuestas estatales para enfrentar la violencia contra las mujeres en la región. Después de varias reformas legales y de la ejecución de diversos programas y políticas gubernamentales que se han desarrollado, las CM siguen siendo la política más relevante en el sector judicial y una de las más importantes en general.

En todos los países, cuando se fundó la primera CM, todavía no existía ninguna ley específica sobre la violencia contra mujeres o la violencia familiar. Es decir que las CM se establecieron en un poder del Estado para sancionar la violencia, mientras otras leyes, otros poderes y/o ministerios, e inclusive funcionarios/as y operadores/as de la misma institución (CM), no reconocían la violencia contra las mujeres como un asunto del ámbito público, mucho menos como un delito. Incluso hubo contradicciones entre el propósito de las CM y ciertas disposiciones legales. En el Ecuador, durante el primer año de existencia de la CM, la mujer no podía denunciar al esposo agresor, debido a que el código de procedimiento penal vigente impedía la denuncia entre cónyuges o entre ascendientes y descendientes. Esta situación obligó a las funcionarias a buscar otras alternativas para atender a las mujeres y concretar sus denuncias.

Desde la fundación de las CM, en todos los países han habido cambios constitucionales y legales sustanciales, sin embargo pueden reflejar distintos intereses, perspectivas o niveles de compromiso con respecto a la violencia, especialmente la doméstica. Por un lado, todos los países firmaron y ratificaron la CEDAW y la Convención de Belém do Pará. Por otro, en Brasil y Ecuador, las Constituciones políticas también fueron reformadas para reconocer explícitamente la violencia contra las mujeres como inconstitucional; mientras en Nicaragua y Perú, las Constituciones se refieren solamente a la integridad física, mental, etc. de todas las personas. Esta legislación sobre la violencia doméstica se aprobó entre un año después de la apertura de la CM (Ecuador) hasta casi 20 años después (Brasil). Aún con la primera reforma legal, muchas veces se tuvo que esperar reformas posteriores para que se tipificara la violencia (intra)familiar como un delito, y no sólo como una lesión común. Otro elemento importante que refleja cierta perspectiva sobre la violencia familiar es el hecho de que las leyes de Ecuador, Nicaragua y Perú se aplican sobre cualquier miembro de la familia hasta cierto grado de consanguinidad o afinidad, así que la violencia doméstica contra las mujeres no está reconocida de forma diferenciada.

No se puede afirmar que las reformas logradas en pro de los derechos de las mujeres son el resultado de un proceso evolutivo y lineal. A pesar de las obligaciones regionales e internacionales suscritas por los Estados, la voluntad política del gobierno de turno – es decir los distintos intereses representados – tiene mucho que ver en la formulación de

políticas públicas y su aplicación. En un extremo, se encuentra la experiencia del Brasil, donde bajo el gobierno actual en los últimos cinco años se ha introducido un mecanismo federal, una política federal y un plan federal de cara a la violencia contra las mujeres en general y las CM en particular, incluyendo un incremento en el presupuesto, donde antes no había ninguna política. Por el contrario, en Nicaragua, el gobierno actual nunca ha convocado la Comisión Nacional de Lucha contra la Violencia hacia la Mujer, la Niñez y la Adolescencia.

Sin embargo, se ha creado una amplia gama de programas, políticas, leyes y planes alrededor de la violencia contra las mujeres en estos cuatro países, con distintos niveles de impacto. Existen comisiones nacionales interinstitucionales e intersectoriales que han diseñado planes nacionales contra la violencia, existen leyes y protocolos tanto en el sector salud como en el judicial para dar atención especializada a la violencia contra las mujeres, hasta se han creado juzgados específicos; pero aún son experiencias parciales y poco evaluadas en cuanto a la calidad e impacto de estas iniciativas.

El marco existente de leyes y políticas nos indica que ha habido reformas y avances significativos hacia el reconocimiento y la defensa de los derechos de las mujeres para que puedan acceder a la justicia, ejercer plenamente su ciudadanía y vivir sin violencia. Sin embargo, el situar a las CM siempre como la política más importante o una de las más importantes, significa que falta todavía para concretara los compromisos estatales asumidos en un sistema integral que provea todos los servicios, programas e instancias necesarias para prevenir y eliminar la violencia desde un enfoque de género y poder, donde la principal estrategia sea atacar a esta práctica desde su raíz: la discriminación de género que la posibilita.

Datos nacionales de prevalencia de la violencia doméstica

Las altas tasas de prevalencia de la violencia doméstica proveen un ingrediente crítico a la justificación de esta investigación: el promedio regional de prevalencia es entre el 30% al 40% de mujeres (Naciones Unidas, 2009). Por otro lado, los vacíos en la cobertura de estos datos indican que todavía hay un silencio importante al respecto.

En Ecuador, Nicaragua y Perú existen datos de prevalencia nacionales, mientras en Brasil se espera contar próximamente con los primeros datos nacionales. En Brasil solo existen datos de prevalencia a través del Estudio Multipaís de la OMS (García-Moreno, 2005) que no son nacionales. En la ciudad de São Paulo, Brasil, el 42% de las mujeres una vez casadas o unidas ha experimentado uno de varios actos emocionalmente abusivos de parte de sus parejas íntimas, el 27% ha experimentado violencia física y el 10% ha vivido violencia

sexual en algún momento de su vida. La encuesta ENDEMAIN (CEPAR, 2004) de Ecuador encontró que entre las mujeres alguna vez casadas o emparejadas, el 41% reportó haber sufrido violencia psicológica y maltrato verbal de parte de sus parejas íntimas, el 31% violencia física y el 12% violencia sexual. En Nicaragua la ENDESA (INIDE-MINSA, 2007) reveló que el 48% de las mujeres alguna vez casadas o unidas ha sufrido maltrato verbal o psicológico, el 27% ha sufrido violencia física y el 13% violencia sexual por parte de una pareja o ex-pareja en toda la vida. En Perú, la encuesta ENDES (INEI, 2010) mostró que el 68,4% de las mujeres alguna vez unidas sufrieron alguna forma de control por parte de su compañero o esposo, mientras el 23% fueron humilladas en público; el 39% reportó violencia física y el 8% violencia sexual.

No obstante los avances en los marcos legales e institucionales, estas cifras indican que en todos los países de la región las mujeres siguen atravesando situaciones de violencia doméstica. La gran mayoría de estos hechos quedan sin sanción y el acceso a la justicia de las mujeres se enfrenta a una serie de obstáculos. Desde el enfoque integral de género, interseccionalidad y poder, se considera que la creación de este marco no puede ser suficiente si no está inmerso en un proceso de transformación social de valores y actitudes por parte de autoridades y operadoras/es de las instancias estatales, además de los actores sociales, que dan vida a las estructuras de poder. En el estudio comparativo que sigue se analizará la fiabilidad de este planteamiento.

Capítulo I
Percepciones sobre justicia y acceso a la justicia

En este capítulo se comienza a aplicar el marco analítico al considerar las ópticas de los actores principales, tanto las mujeres de la población en general y las usuarias de las Comisarías de la Mujer (CM), como las/los operadoras/es de las CM en Belo Horizonte (Brasil), Cuenca (Ecuador), Ciudad Sandino (Nicaragua) y Villa El Salvador (Perú). Se enfocará en un análisis de las concepciones principales y cómo éstas se encuentran reflejadas en las percepciones, discursos y comportamientos de los dos sujetos del estudio de manera entretejida, fusionándose de diferentes formas para crear significados específicos sobre apectos clave del acceso a la justicia. Se considerará también cómo estos significados son producidos por ciertos procesos vividos, además de las posibles implicaciones de estas percepciones para la defensa y el ejercicio de los derechos de las mujeres en situación de violencia. Se argumentará que *hay diversas interpretaciones del acceso a la justicia, que no siempre coinciden con concepciones formales y normativos y no siempre se refieren a la aplicación de una sanción.*

INTRODUCCIÓN A LAS CONCEPCIONES

Empezaremos identificando los elementos básicos de las distintas perspectivas que formarán parte del análisis sobre cómo dichas concepciones se cruzan y van cambiado su significado. Las cuatro principales perspectivas encontradas son la feminista, la familista y la normativa/formal y el enfoque informal de 'lo justo'.

La concepción feminista se sustenta en un análisis integral de género, interseccionalidad y poder de la violencia contra las mujeres que reconoce cómo la variable de género, cruzada por otras estructuras de poder, puede construir desigualdades en todos los niveles y ámbitos de las personas, la sociedad y el Estado, las cuales subyacen en las

distintas formas de violencia contra las mujeres, y en los obstáculos para erradicar esta práctica. Por ende, para que las CM puedan aportar a la garantía del acceso a la justicia para las mujeres en situación de violencia desde sus competencias específicas, se requiere de un enfoque integral que parta de este análisis. Esta perspectiva identifica las obligaciones del Estado con respecto al acceso a la justicia y la prevención y la eliminación de la violencia, mientras coloca a las mujeres en situación de violencia en el centro para subrayar que las soluciones, basadas en la transformación de valores y estructuras de poder de género, deben partir de un compromiso que contribuya a su empoderamiento individual y colectivo como sujetos de derechos. Su finalidad es que las mujeres vivan libres de violencia, ejerciendo plenamente su ciudadanía[16].

La perspectiva normativa es aquella que se sustenta en los distintos cuerpos legales vigentes en un país, por tanto abarca las convenciones internacionales y regionales sobre los derechos humanos, la Constitución política, las leyes, normas y políticas relacionadas con la violencia hacia la mujer. Este marco legal rige la actuación de las CM y son los insumos básicos para protocolos y reglamentos de funcionamiento de estas instancias. En cada uno de los cuatro países hay una normativa que define la ruta oficial para acceder a la justicia. Esta perspectiva no es singular ni estática en la práctica, de hecho podría ser que la concepción normativa es más variable que las otras, dado que se puede encontrar grandes diferencias y hasta contradicciones en las concepciones plasmadas en las distintas leyes y disposiciones de un mismo país, aunque todas forman parte de *la* normativa. Asimismo no se puede atribuir esta concepción a solo una u otra fuente teórica porque las leyes y demás instrumentos son construcciones sociales que reflejan los intereses de quienes las redactan y las aprueban. Por lo general, las leyes y otros cuerpos legales no definen las causas de la violencia. Para el estudio regional, como ya hemos dicho, hemos tomado como punto de referencia básico la Convención de Belém do Pará porque ha sido ratificada por los cuatro países del estudio y tiene un carácter vinculante. La reciente ley brasilera sobre la violencia doméstica y familiar contra las mujeres (Ley Maria da Penha) es la única ley de segunda generación, es decir, que refleja ampliamente lo establecido en dicha Convención. En cambio, la normativa de los demás países no necesariamente recoge todas las disposiciones de la Convención a cabalidad.

La perspectiva familista es quizás la más tradicional y antagónica a la feminista. En esta perspectiva el sujeto principal es la familia; se busca preservar la unidad familiar por encima de los derechos e intereses individuales (Sagot, 2000), en este caso, los de las mujeres. En el escenario familista, a las mujeres se les considera las principales responsables de mantener unido al núcleo familiar, además de ser las responsables del cuidado y bienestar de sus integrantes, sin preocuparse por su propio empoderamiento

[16] La concepción feminista es desarrollada en el marco analítico del estudio.

o autonomía (Bandeira, 2005). Desde esta perspectiva, la violencia contra las mujeres puede ser entendida como un riesgo que atenta contra la unidad familiar, y no tanto como un atentado a los derechos y a la integridad de las mujeres. De ahí que el objetivo de restaurar la unidad, sea una tarea asignada a todos sus integrantes, especialmente a la esposa/madre. Desde una postura extrema, se puede hasta responsabilizar a la mujer por permitir esta violación contra la familia, sin reconocer su condición de desventaja, tratando de ignorar la violencia, de minimizar su gravedad o sus implicaciones. Esto implica que se puede ignorar o legitimar las causas estructurales de la violencia, prácticas que sostienen y facilitan la impunidad de los agresores, quienes han irrespetadolos derechos de las mujeres. En una versión más clásica, la familia está ubicada en la esfera privada donde se asume que no operan relaciones de poder; de manera que cualquier conflicto es naturalizado, no se lo considera un asunto público ni sujeto a ninguna ley. Sin embargo, en otra versión de esta concepción, se ha buscado involucrar al Estado en mantener la naturalización de la familia (Jubb, 2001), puesto que se le asigna al Estado un rol como facilitador de la unidad familiar, por ejemplo a través de políticas de bienestar social. Por otro lado, desde una óptica más moderada se reconoce la violencia en el seno familiar como un acto inaceptable y hasta sancionable, pero aún así casi siempre se tiende a buscar alguna responsabilidad en las mujeres. Por lo general, según esta perspectiva es la familia la que ha sido dañada, por ende la solución debe conducir a la reunificación de la familia y el problema debe ser resuelto en su interior. Sin embargo, se puede recurrir a actores externos para apoyar este proceso.

El enfoque informal de 'lo justo' es una perspectiva mixta que expresa elementos de las concepciones feminista y familista entretejidos con otros significados. En el estudio de Perú se identifica de la siguiente manera:

> Las nociones de justicia de las usuarias se ubican en el plano moral; es decir, ellas reconocen que las constantes agresiones que sufren son una injusticia y desean salir de esta situación. En este sentido las mujeres que acuden a la Comisaría de Mujeres esperan una atención inmediata y efectiva. Pero esta efectividad no se centra –necesariamente– en la concreción de una denuncia y el consecuente establecimiento de un proceso judicial, Lo que las mujeres desean es que la violencia se detenga, o que minimamente sean reconocidas como sujetos de derechos (Macassi León et al, 2010: 80).

Si bien hay un reconocimiento de los derechos de las mujeres, al igual que la necesidad de una sanción, éstos no se radican en la normativa sino en un sentido informal o moral de 'lo justo' o 'lo correcto'. Su visión de 'lo justo' se fundamenta en un matrimonio armonioso; abarca tanto un cese de la violencia como una relación de pareja y familia unidas y respestuosas. En consecuencia, encontramos que cuando se refiere a las mujeres hay elementos que reflejan la concepción feminista en cuanto se enfatiza la importancia

de conocer y ejercer sus derechos, se la reconoce como un sujeto colectivo y se considera que la violencia no es admisible. Cuando se refiere a los agresores hay una preocupación por detener sus agresiones y al mismo tiempo hacerles ver que lo que hicieron fue incorrecto y que no deben seguir haciéndolo, que pasa por 'enseñar' o hasta 'amedrentar' a los hombres en la propia CM, en vez de seguir los procedimientos policiales-judiciales formales para la sanción, especialmente el encarcelamiento, por lo que pondría en peligro la unión familiar. Mientras esta perspectiva reconoce la importancia de ciertos servicios y procedimientos para contribuir al re-establecimiento de una vida de pareja 'justa', al mismo tiempo podría restringir su selección de opciones y, por ende, el ejercicio de sus derechos.

Aunque se puede analizar algunas de estas concepciones por separado en el plano teórico, el enfoque de 'lo justo' ilustra que en los discursos y acciones de las mujeres y las/los operadoras/es de las CM estas concepciones son dinámicas. Primero, se manifiestan, se entrelazan y convergen en un sinnúmero de formas.

> Creemos necesario puntualizar, en este momento, que los enfoques o formas de concebir la violencia contra las mujeres, hasta aquí revisados, no se presentan de forma aislada ni autónoma; al contrario, en la mayoría de veces éstas se entretejen, se superponen, en fin, conviven al interior de las instituciones y en la subjetividad de las personas, en un juego de contradicciones, identificaciones, tensiones que estarían entorpeciendo las prácticas institucionales en detrimento de los derechos de las mujeres (Camacho et al., 2009: 69).

Uno de los peligros es que estas confusiones pueden incidir para que las mujeres tengan menor capacidad u oportunidad para vivir sin violencia y acceder a la justicia. Segundo, entre los distintos actores se puede identificar claras tendencias de cambios de una perspectiva a otra, aunque se trata de un vaivén sumamente complejo.

PERSPECTIVAS DE LAS MUJERES SOBRE SUS DERECHOS, LA VIOLENCIA Y EL ACCESO A LA JUSTICIA

En esta sección se argumenta que las mujeres –tanto la población femenina como las usuarias de las CM en cada localidad estudiada– tienen conocimientos y percepciones limitados sobre sus derechos, que suelen ser parciales y estar imbuidos de una perspectiva familista o un enfoque de 'lo justo'. Esto influye en las respuestas que buscan en las CM, especialmente contribuye a moldear una óptica sobre la sanción y otros aspectos de la justicia que no se compadece con la normativa. Mientras se puede detectar que los

imaginarios colectivos femeninos en las cuatro localidades son productos de procesos de cambios a nivel macro, también se vislumbran transformaciones en las percepciones de las mujeres entrevistadas, a través de procesos de conocer y apropiarse de sus derechos.

Un dato fundamental para valorar sus conocimientos es la proporción de población femenina que ha recibido capacitación u orientación sobre los derechos específicos de las mujeres. De los cuatro sitios, solo en Belo Horizonte (Brasil) la mayoría de las encuestadas ha recibido capacitación una o más veces (53,9%). En los otros sitios los porcentajes fueron menores: el 42,3% en Ciudad Sandino (Nicaragua), el 33,5% en Villa El Salvador (Perú) y el 23,3% en Cuenca (Ecuador)[17] . De estas respuestas se puede señalar por lo menos tres elementos relevantes. Primero, una cantidad considerable de mujeres ha recibido información específica sobre sus derechos, sin embargo ésta ha llegado, en promedio, a solo un tercio de la población femenina de los lugares estudiados. En general, se puede postular que todos los datos son una indicación de las acciones tomadas en los últimos años y décadas para informar a las mujeres sobre sus derechos y sobre las leyes nacionales e internacionales vigentes. Con respecto a las cifras más altas de Belo Horizonte y Ciudad Sandino, es posible que ellas reflejen una mayor o más significativa presencia de los movimientos de mujeres/feminista en ambos sitios, y también de los gobiernos en el caso de Belo Horizonte, para dar a conocer las leyes en la materia (Delgado, 2003; Ellsberg, 2000; Pasinato, 2010).

Tercero, con estos datos se puede explorar si existen diferencias significativas entre las mujeres, que han recibido información. Sus respuestas muestran que en cada localidad existe una o más brechas entre las mujeres debido a la interseccionalidad entre las estructuras de poder que cruzan con el género. Se encuentra diferencias significativas por edad, etnia, índice socioeconómico, nivel de escolaridad y área de residencia, sin embargo, no parece haber ninguna brecha en común en todos los sitios. En Belo Horizonte, Ciudad Sandino y Villa El Salvador las mujeres con mayor nivel de escolaridad figuran más en el grupo de mujeres que han recibido capacitación una o varias veces. En Ciudad Sandino y Villa El Salvador existe una brecha por grupo etario: las que tienen más de 40 años han recibido menos información sobre sus derechos en comparación con mujeres de 19 a 39 años. En Belo Horizonte existe una diferencia basada en etnia o color, donde mujeres blancas (según la auto-identificación) tienen mayor información o capacitación alrededor de sus derechos que mujeres mestizas o negras. En Villa El Salvador, las mujeres con mayor nivel socioeconómico han tenido más acceso a la información o capacitación. En Cuenca, un porcentaje levemente mayor de mujeres urbanas ha recibido una o varias

[17] En todo el informe regional, cualquier mención de las estadísticas u otro aspecto de la encuesta poblacional realizada por esta investigación se refiere al informe regional de la encuesta (Jubb et al., 2010). Se puede encontrar mayor análisis de los resultados de la encuesta tanto en este informe como en los informes nacionales (Camacho y Hernández, 2009; D'Angelo y Molina, 2009; Pasinato y Santos, 2009; Macassi León et al., 2009).

capacitaciones en comparación con mujeres rurales, área donde estos eventos son más escasos en general. No obstante, es quizás más significativo el hecho de que en esta localidad las tres cuartas partes de las mujeres no han recibido ninguna capacitación en la temática (75,2%). Estos datos indican que las inequidades que enfrentan muchas mujeres en la intersección de género con otras relaciones de poder les afectan no solamente en cómo sufren la violencia doméstica, sino también en el acceso a la información. Se puede postular que las mujeres con menos información tengan mayor dificultad a ejercer sus derechos, lo cual significaría aún otra dimensión de la inequidad que enfrentan.

El limitado conocimiento de sus derechos y acceso a la información también se revela con respecto a la ley contra la violencia y las CM. Por un lado, la gran mayoría sabe que existe la ley y las CM: el 94,7% en Belo Horizonte, el 91,5% en Ciudad Sandino, el 82,5% en Villa El Salvador y el 79% en Cuenca. En cada localidad son más las mujeres que conocen la CM que saben de la ley: el 99,6% en Ciudad Sandino, el 98,6% en Belo Horizonte, el 98% en Cuenca y el 84,6% en Villa El Salvador. Esto es una indicación del muy alto nivel de visibilidad que tienen las CM en las cuatro comunidades, por ejemplo, en los medios de comunicación. La respuesta algo más baja de Villa El Salvador se puede explicar por el hecho que otra instancia especializada, la Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente (DEMUNA), ha sido más promovida por el gobierno que la CM (Macassi León et al., 2010).

Por otro lado, las precisiones sobre "para qué sirve la ley contra la violencia" que se preguntó en la encuesta, revelan que su conocimiento de la ley es parcial y también captan sus percepciones sobre los derechos que garantiza. Las tres respuestas más frecuentes son: "proteger a las mujeres de la violencia", "ayudar a las que están en situación de violencia", y "prevenir la violencia". De todas las opciones, la protección es la respuesta que sobresale en las cuatro localidades: el 74,6% en Cuenca, el 62,8% en Ciudad Sandino, el 62,7% en Belo Horizonte y el 56,7% en Villa El Salvador. Esta respuesta contrasta con las respuestas sobre la sanción y el resarcimiento. Menos del 10% en todos los sitios (y menos del 5% en Ciudad Sandino), consideran que la ley sirve para castigar a los agresores[18]. Los porcentajes de informantes que mencionan espontáneamente la indemnización o la reparación del daño representan el 5% o menos de la población femenina. Tampoco las encuestadas tienen un conocimiento detallado sobre el quehacer de las CM. Solo en Belo Horizonte las respuestas a las preguntas sobre quiénes pueden ser atendidas/os en las CM y los servicios brindados en las CM se aproximan bastante a sus competencias legales. La brecha enorme entre la protección por un lado y la sanción e indemnización por otro, sugiere la presencia de ciertas concepciones, como aquellas que priorizan el mantenimiento del matrimonio.

[18] Los porcentajes de entrevistadas que piensan que "la ley sobre la violencia contra las mujeres sirve para castigar a los hombres que agreden/maltratan a sus esposas" son el 9% en Villa El Salvador, el 8,1% en Cuenca, el 6,8% en Belo Horizonte, y el 3,5% en Ciudad Sandino.

Estos datos indican algunas tendencias generales en las cuatro localidades, como también que cada una tiene sus experiencias específicas. Hay un marcado énfasis puesto sobre la protección, mientras la sanción y la reparación son ubicadas en un segundo plano, lo que sugiere que éstas últimas no constituyen una prioridad para las mujeres. La frecuencia más alta en Cuenca con respecto a la protección respondería al hecho de que en las CM del Ecuador se otorgan medidas de amparo a la gran mayoría de las usuarias y se lo hace de forma bastante ágil, hecho que se ha difundido entre la población de los lugares donde funcionan estas instancias.

En los cuatro informes nacionales también se subraya que las mujeres que acuden a la CM tienen poca información sobre sus derechos o aspectos de la normativa cuando inician su camino. "En general las mujeres manejan poca o nula información sobre los procedimientos y van obteniéndola sobre la marcha, en dependencia de lo que necesitan" (D'Angelo y Molina, 2010: 66). Por esto, generalmente no tienen un panorama completo que podría incidir en sus percepciones de manera más amplia y facilitar su toma de decisiones sobre las opciones disponibles. Esto se debe, en parte, a que hay insuficiente difusión de las labores de la CM, como se menciona en todos los estudios, y con mayor énfasis en el caso de Villa El Salvador.

Cabe adentrarnos en los significados que las mujeres asignan a la protección y la sanción en particular. Al preguntarles sus motivos para acudir a la CM, la protección sale en segundo lugar después de "poner una denuncia" en tres de los sitios y en primer lugar en Cuenca[19], confirmando la tendencia anotada más arriba. Las entrevistas revelan que buscan la protección sobre todo en el sentido informal de buscar apoyo, más que con respecto a un procedimiento en particular, aunque algunas si mencionan las medidas de protección establecidas en la ley.

> Que de alguna forma que me apoyaran para así que la otra persona también viera que estoy siendo apoyada por la policía, a quien tenemos por concepto todos de que ellos son autoridad, representan el protegernos o detener alguna cosa (Pilar, 50 años, secundaria incompleta, comerciante, Villa El Salvador).

> Pero para muchas de estas mujeres, acceder a la justicia también significa que alguien con autoridad les "preste oídos", las escuche sin juzgarlas, que crean en lo que ellas dicen –y no en las palabras del agresor– y, sobre todo, que les ayuden a ver que ellas no son culpables de lo que está pasando y que tienen razón en defenderse. [...] "Quería que por lo menos me entendieran un poco. Yo me fui [y] no sabía que mismo iba a pedir. Pero sí, quería que me ayudaran, que me protegieran" (Azucena, 29 años, área urbana, mestiza, secundaria incompleta, lavandera / empleada domésica, Cuenca) (citada en Camacho et al.; 2009: 85-86).

[19] A la pregunta "¿para qué iría a la CM?", las que contestan para "pedir protección" son: el 60,5% en Cuenca, el 43,0% en Villa El Salvador, el 41,9% en Belo Horizonte y el 27,1% en Ciudad Sandino.

Estas citas muestran dos aspectos de la protección que son primordiales para las mujeres. En la primera, Pilar busca una respuesta inmediata dirigida hacia su pareja para frenar las agresiones, sin especificar qué tipo de medida; mientras el segundo testimonio se refiere a la atención dirigida hacia las mujeres mismas, a la importancia que sienten de ser escuchadas, de ser comprendidas. A pesar de que las medidas cautelares son mucho más accesibles en Cuenca, también ellas dan mucho peso a esta respuesta informal dirigida hacia ellas mismas. Aunque se podría argumentar que este segundo aspecto (la escucha) no cabe dentro de la normativa de manera textual, que las mujeres sepan que tienen derechos y que se reconozcan como sujetos de derechos es fundamental dentro de la normativa regional y la justicia de género con respecto a la defensa y ejercicio de los derechos de las mujeres.

Los significados alrededor de la sanción son aún más complejos y también se diferencian de la normativa, tanto según el imaginario colectivo develado en la encuesta como las percepciones individuales de las mujeres entrevistadas. Por un lado, casi por unanimidad de las encuestadas creen que el maltrato debe ser castigado "según la ley" cuando se les pregunta de manera dirigida[20]. Este rechazo completo de la violencia doméstica es respaldado por el hecho de que más del 90% señala que la violencia hacia la mujer no se justifica en ningún caso, ni siquiera cuando ellas han desatendido a sus hijos o han sido infieles con su pareja[21]. Por otro lado, en varias preguntas espontáneas, la sanción normalmente no es una opción de respuesta seleccionada. Además, al preguntarles sobre qué tipo de sanción se debe aplicar, se encuentra que sus percepciones no concuerdan con la normativa de cada país. Muchas encuestadas expresan que la sanción debe variar según el daño causado o proponen sentencias que no involucran el encarcelamiento o que no figuran en el código penal de su país (en el caso de Nicaragua), como por ejemplo, el trabajo comunitario obligatorio. Estos datos reafirman que las mujeres desconocen los detalles de la normativa, esta vez con respecto a la sanción. También muestran que hay un repudio generalizado a la violencia contra la mujer, pero más desde el plano moral de que 'no es lo correcto' o 'no se debe justificar la violencia', que desde el plano normativo (Jubb et al., 2010).

La contradicción que se vislumbra sobre la sanción también puede ser interpretada según el contexto. Es decir, al preguntar en el sentido teórico si las mujeres están a favor de la sanción, la respuesta afirmativa es casi universal; luego al preguntarles si ellas mismas pondrían una denuncia o buscarían la sanción de su pareja en el caso hipotético de

[20] Las respuestas a la pregunta "si un hombre pega a su esposa, ¿debe ser castigado según la ley" son: el 98,5% en Ciudad Sandino, el 97,8% en Belo Horizonte, el 96,9% en Villa El Salvador y el 96,5% en Cuenca.

[21] Cabe señalar que en Cuenca y Villa El Salvador la aceptación del segundo motivo se reduce por aproximadamente 10% con respecto a las otras justificaciones, sugeriendo mayor presencia de una perspectiva tradicional de control de la sexualidad de las mujeres. Ver Jubb et al. (2010) para mayor discusión.

ser agredidas, su respuesta expresa mucha incertidumbre. Por ejemplo, para contestar a la pregunta "si su pareja/esposo la maltratara, ¿qué tipo de apoyo buscaría usted?" relativamente pocas dicen que harían "detener el hombre" en comparación con su rechazo teórico: el 13% en Cuenca, el 19,5% en Ciudad Sandino, el 24,6% en Villa El Salvador y el 39,4% en Belo Horizonte[22]. Esta contradicción da cuenta de la distancia que existe entre el discurso y la práctica, sobre todo cuando se trata de una misma o de una persona allegada; pues a la hora de actuar median la cercanía, los afectos y otras consideraciones. Esto revela las complejidades en su perspectiva tanto en el plano moral como en el normativo. Es una ilustración de lo que llamamos la concepción informal de 'lo justo': defienden sus propios derechos pero no quieren perjudicar a sus esposos, reflejando una concepción entretejida con influencias tanto de la perspectiva feminista como de la familista.

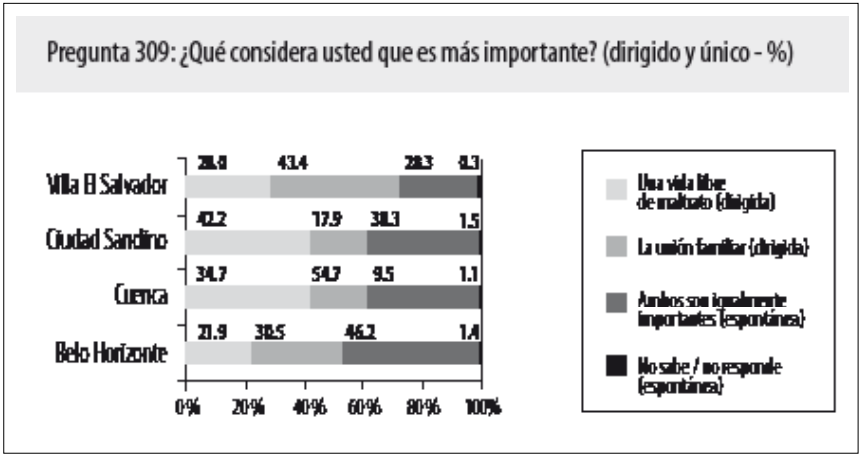
Esta interpretación entretejida y compleja sobre cómo las encuestadas perciben sus derechos y la sanción de sus parejas, que se supondría imposible en el plano teórico, es confirmado con otro de los resultados de la encuesta. Al contestar a la pregunta "¿qué considera Ud. que es más importante, una vida libre de maltrato o la unión familiar?" las mujeres de estas poblaciones locales efectivamente demuestran cómo las concepciones se entremezclan y se enfrentan, en unos aspectos respetando las fronteras entre ellas y en otros cruzándolas (gráfico 1).

Al tomar las respuestas de las cuatro localidades en su conjunto, se podría suponer que las encuestadas rechazan o cuestionan la división excluyente que se hace al pedirles escoger una de las dos opciones; puesto que ambas son igualmente importantes para su bienestar personal. Esto también podría ser una crítica indirecta de la suposición que hay que escoger entre una opción o la otra, la cual se basa en una perspectiva feminista en particular. Tampoco significa que ellas piensan, desde una perspectiva familista, que se tiene que mantener la unión familiar a cualquier costo, inclusive tolerando la violencia. En efecto, las mujeres en los cuatro sitios están afirmando que es posible escoger y vivir ambas opciones al mismo tiempo o, al menos, que esa sería la situación ideal.

Esta aparente contradicción también se identifica en los discursos y caminos de las mujeres entrevistadas. Una manera que cobra vida se ilustra con lo que se llama buscar una solución "de a buenas" (Cuenca) o "a las buenas" (Ciudad Sandino), una noción que también se encuentra en Villa El Salvador. Es decir, se busca una solución cordial donde se resuelve el conflicto y la relación de pareja continúa, sin enfrentamientos y a

[22] Aquí y en varias preguntas se nota que las encuestadas de Belo Horizonte seleccionan la opción de la detención de su propio agresor mucho más en comparación con los otros sitios. Esto se puede explicar por el hecho que a la hora de realizar la encuesta en Belo Horizonte, el gobierno estatal de Minas Gerais estaba realizando una campaña radial masiva promocionando la denuncia de la violencia contra las mujeres (Pasinato y Santos, 2009).

Gráfico 1: Percepciones sobre una vida libre de maltrato y la unión familiar



Fuente: Jubb, Nadine et al. 2010 "Conocimientos y percepciones sobre el derecho a una vida sin violencia y las Comisarías de la Mujer en América Latina: Informe regional de una encuesta poblacional con mujeres adultas" Quito: CEPLAES.

veces sin involucrar a terceras partes, especialmente la CM u otra instancia del sistema policial-judicial porque el hombre podría ser detenido e ir a prisión. Implica una 'toma de conciencia' por parte del agresor de que se estaba comportando indebidamente, sin ninguna acusación, mucho menos sanción. Al contrario, "de a malas" o "a las malas" significa un proceso que probablemente involucra a terceras partes –incluyendo la CM– y que puede incluir o terminar en interacciones hostiles o agresivas. Se puede decir que esta expresión capta muchos elementos de la perspectiva familista. El estudio de Villa El Salvador hace referencia a una conceptualización similar, cuando señala que, a veces, las mujeres que denuncian o hacen público que sufren violencia una "transgresión culposa" por no cumplir con su rol como 'buena esposa' (Macassi León et al., 2010: 5). No solamente es un decir, sino que se expresa de manera indirecta en los discursos de varias mujeres en todos los sitios cuando dudan de poner una denuncia y buscar la sanción formal, a la vez que desean mantener la relación con su pareja.

Muchas mujeres cuando hacen una denuncia, no necesariamente buscan una sanción formal, sino que ese acto puede tener varios significados entrelazados entre sí. Por ejemplo, algunas de ellas acuden a la CM para que las/los operadoras/es hagan una intervención informal con su pareja. Una puede ser de manera educativa y constructiva, orientándole sobre cómo se debe tratar a su pareja o darle una lección; la otra es un

castigo no legalmente establecido, que sea leve y preventivo, por ejemplo amedrentarlo o hasta darle un escarmiento.

> Quería que ellos le hagan asustar. Además quería que ellos le llamen y conversen con él y le expliquen que no hay que pegar a las mujeres [llorando mucho] Mujer, … no sé ni cómo voy a poder decirte. 'La familia es para siempre, no es para de vez en cuando, como usted sabe'. Quería que ellos hablasen con él y le dijeran que deje de estar humillándome, hablando cosas horribles de mí (Francisca, 42 años, negra, primaria incompleta, ama de casa, Belo Horizonte).

> La primera vez, que le resondren y que le digan, pues, a él, que no debería hacer eso. Que lo detengan, que lo metan aunque sea preso (Marita, 49 años, técnico superior, promotora, Villa El Salvador).

Las dos mujeres citadas están decididas a acabar con la violencia, pero también desean seguir con su relación de pareja, bajo una dinámica distinta. Cabe señalar que Marita propone un procedimiento –la detención preventiva sin proceso judicial– que las CM no tienen la facultad de hacer. En su discurso, como también entre otras mujeres, esta alternativa no es lo mismo que una sanción, pues sirve como un castigo en el plano moral o una forma de educación por la 'mano dura'.

Además de la popularidad de las respuestas informales como alternativa a la sanción, muchas mujeres en los cuatro sitios asocian una diversidad de servicios con el acceso a la justicia. Tanto en la encuesta como en las entrevistas, las mujeres demuestran que sus expectativas incluyen una amplia variedad de respuestas. Por ejemplo, las encuestadas indican que si estuviesen en situación de violencia, los cinco tipos de apoyo que más buscarían son: la atención psicosocial, asesoría legal, información y orientación, la detención de su pareja y el retiro del agresor del hogar. Es interesante señalar que en tres de los sitios, la atención psicosocial es la respuesta más frecuente a ambas preguntas, mientras en Belo Horizonte, nuevamente la denuncia es la más frecuente, seguida por la atención psicosocial.

Vale detenernos a considerar que tanto las encuestadas como las entrevistadas creen que las CM deben brindar atención psicológica. Estas opiniones indican el deseo de ser escuchadas sin ser juzgadas, como también la necesidad que tienen de fortalecerse y mermar los efectos que la violencia ha producido en ellas, condición indispensable para tomar decisiones más radicales y definitivas, por ejemplo denunciar, procurar justicia y poner fin al matrimonio o convivencia de pareja.

> Yo creo que debería haber un acompañamiento, podría continuar en la forma en que está, pero tener una psicóloga y una trabajadora social allí para que esté junto a la persona que está denunciando, ¿me entiende?, las mujeres saldríamos

> mucho más seguras, nos sentiríamos más seguras. Porque es muy grande el miedo que se siente en el momento que una baja aquellas gradas para salir de allí. Usted no tiene idea cómo es el miedo el rato que usted baja aquellas escaleras. Es muy grande…y aquel miedo fue aumentando mientras pasaban los días, hasta que yo fui atendida un viernes aquí en el Fórum y que me mandaron para el Núcleo [Centro de Referencia Risoleta Neves] (Claudia, 44 años, mulata, secundaria completa, decoradora, Belo Horizonte).

También se puede vincular la autoestima o el empoderamiento al principio de la justicia de género, la ciudadanía y otros marcos feministas que reivindican que las mujeres sean sujetos de sus procesos. Otro aspecto de mucha envergadura relacionado a este planteamiento y sus percepciones sobre el acceso a la justicia, es aquel de recibir información. Varias mujeres entrevistadas consideran que recibir información es parte del acceso integral a la justicia, en el sentido de que conocer sus derechos, los procedimientos legales y otras opciones a su disposición son el primer paso para ejercerlos. "Es importante recibir información sobre los derechos a las mujeres. Esto para poder valorar qué conviene y qué no conviene" (Norma, 48 años, costurera, Ciudad Sandino). En tanto, se convierte en un derecho de por sí.

> Aunque [poner fin a la violencia] sea su deseo final, se ha podido observar que las mujeres valoran el sentirse reconocidas como parte de una comunidad de derechos; ello implica el percibir que son atendidas, escuchadas y valoradas (Macassi León et al., 2010: 79).

De los testimonios de las entrevistadas y las opiniones de las encuestadas se puede interpretar que las mujeres buscan diversas respuestas que, de forma amplia, ellas asocian con la justicia o el acceso a la justicia. Así, para muchas se hizo justicia si recibieron diferentes formas de apoyo, sin necesariamente encasillarlas como protección o sanción, pero donde acentúan respuestas dirigidas a fortalecerse a ellas mismas como sujetos de derechos. En este sentido se puede decir que en sus expectativas hay más elementos de la perspectiva feminista que de la normativa. Por ello, en el informe de Perú se señala que quieren ser parte de una comunidad, ser un sujeto colectivo y que buscan apoyo para ejercer su agencia como ciudadanas, aunque lo expresan en otros términos. Desde ese punto de vista, la detención del agresor sirve, además de ser una sanción inicial, como un primer paso para la protección, tanto en el sentido de medidas formales para frenar el agresor como múltiples intervenciones destinadas a fortalecer a las mujeres mismas.

Son pocas las mujeres que manifiestan que quieren una sanción formal, y el análisis de sus testimonios nos enseña que el tipo de sanción que ellas consideran apropiada depende tanto de sus expectativas con respecto a la relación de pareja, como de la información que tienen sobre sus derechos y su apropiación de ellos.

> Como vemos las sanciones que esperan las usuarias son diversas, y ello va a depender del nivel de empoderamiento que hayan alcanzado así como del momento de vida en el que se encuentren (Macassi León et al., 2010: 81).

Confirmando este hallazgo de Villa El Salvador, el análisis de las entrevistadas en Cuenca revela que hay dos grupos que están más dispuestos a seguir un proceso judicial de sanción: por un lado, las que son más jóvenes, y por otro, las de una edad mediana que ya han acudido a la CM y posiblemente otras instancias, habiendo pasado por varios momentos en sus caminos por acceder a la justicia (Camacho et al., 2009). Aunque en los otros informes nacionales no se identifican agrupaciones similares, todos argumentan que en los testimonios hay evidencias de procesos de cambios a nivel individual y social.

Un motivo que resulta en un cambio de sus percepciones puede tener que ver con la misma situación de violencia. Es decir, en muchos testimonios se evidencia que las mujeres prefieren acuerdos "a las buenas" hasta que consideran que el peligro hacia ellas y/o sus hijos/as (si tienen) ha crecido tanto que se ven obligadas a cambiar de estrategias.

> De lo que vivimos juntos con él ya van a ser cinco años, pero nos casamos recién, va a ser un año en enero. A los dos años ya me empezó a agredirme. Me agredía físicamente y todo mismo, él venía con los golpes… Yo estaba indecisa de irme [a la CMF], estaba indecisa de hacer eso por m'hijo. Pero llegó todo tanto a su límite [un día mi esposo llegó borracho con un arma y empezó a disparar] que yo ya no soporté más y me fui a ver allá [en la CMF] como era. Yo tengo sólo un hijito de 5 años 7 meses y a él le afectó bastante esto de la separación que es recién hace dos meses. Si él [mi esposo] cambia, ahí yo sí regresaría (Norma, 23 años, área urbana, mestiza, primaria completa, artesana, Cuenca).

Para Norma el significado de protección familiar cambió: se separó de su compañero y acudió por primera vez a la CM, precisamente para protegerse. Sin embargo, como ocurre con frecuencia, ella esperaría un cambio de su esposo para construir una nueva vida sin violencia.

En cambio, otras mujeres están decididas a que se aplique una sanción a sus parejas que les han maltratado, tanto para que asuman la responsabilidad de sus actos, como para que sepan que su actuación no puede quedar impune o, en sus palabras, que deben 'pagar' por lo que hicieron.

> Tanto tiempo y no han podido resolver, me cansa, pero a la vez yo misma me doy fuerza y digo, 'no, voy a finalizar y que a este hombre le quede una experiencia de que no tiene que andar jodiendo a las mujeres' (Ada, 43 años, Ciudad Sandino).

> Él siempre se sintió como un dios, como una persona que está por encima de la ley, y como hasta ahora él no fue sancionado… [Pero] él hizo, él cometió un error, él cometió un delito y va a tener que pagar por eso. Entonces, por lo menos, que sienta que la ley está por encima de él, eso él tiene que sentir (Gabriela, 40 años, blanca, superior completo, empleada administrativa en una empresa privada, Belo Horizonte).

En sus discursos se evidencia que todavía están motivadas por lo que consideran que es 'lo justo' –lo cual ahora valoran tanto en el plano moral como en el normativo, a través de la sanción formal– y porque consideran importante que el agresor reciba un castigo o sanción para que rectifique su conducta. En comparación con las mujeres que quieren que sus parejas se den cuenta de cómo tratar a sus esposas a través de una 'plática' o un 'susto', ellas ponen mayor énfasis sobre la responsabilidad de los agresores ante la comunidad. En el testimonio de Ada su planteamiento sugiere un análisis de las estructuras desiguales de poder basadas en el género. Ya no buscan una intervención rápida, leve e inmediata de la CM para frenar la violencia, sino en ambos casos la violencia ya se terminó y ellas se separaron de sus parejas, por ende, el acceso a la justicia ya se convirtió en un objetivo en sí mismo.

PERCEPCIONES SOBRE LA VIOLENCIA Y EL ACCESO A LA JUSTICIA DEL PERSONAL DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER

Las percepciones de las y los operadoras/es de las CM, las cuales expresan a diario en sus interacciones con las usuarias, demuestran que la perspectiva normativa es entretejida con elementos sobre todo de la concepción familista, y en unos casos un enfoque de apoyo estratégico que lleva ciertos rasgos de la perspectiva feminista. Mientras se constata cambios hacia una mayor asimilación de la perspectiva normativa, en general sus discursos evidencian que se permite mucha discreción en las actitudes y comportamiento del personal en los cuatro casos estudiados.

Mientras la normativa de cada país refleja la normativa regional en diferentes maneras y grados[23] –siendo más en Brasil que en los otros países después de la aprobación de la Ley Maria da Penha y la armonización del resto de la normativa con ella– lo que es relevante para las usuarias de las CM es cómo esta normativa es entendida y aplicada por el personal que les atiende. En todos los casos, lo que sobresale es cómo el comportamiento del personal no siempre es el que se estipula en la normativa.

[23] Este tema es analizado en el mapeo regional (Jubb et al., 2008).

> En la Comisaría Especial de Delitos contra la Mujer [...] la falta de estandarización para la atención [...] genera varios obstáculos para que las mujeres puedan acceder a la justicia y derechos. Esta falta de estandarización es agravada por la falta de calificación basada en la perspectiva de género, dando un refuerzo aún mayor para la coexistencia de diferentes concepciones sobre acceso a la justicia y sobre quién tiene derecho a tener derechos (Pasinato, 2010: 56).

Usualmente la concepción familista está entremezclada con la normativa, aunque se combinan y se expresan de diferentes maneras en cada CM y en cada operador/a. En general se puede distinguir entre la situación de Belo Horizonte, la expresión es bastante menos fuerte, y las de los otros tres sitios, donde tiene una presencia e influencia mucho mayor. En Belo Horizonte (Brasil) se expresa la concepción familista menos y de manera más sutil, por lo que son pocos los mensajes directos a las usuarias que refuerzan la importancia de mantener la unidad familiar. Lo que sí se observó es que a veces preguntan a las usuarias si están seguras que quieren hacer la denuncia. Les dicen que si su pareja es sentenciada, aparecerá en sus antecedentes policiales a la hora de solicitar un trabajo. También se les pregunta acerca de cómo mantendrán a sus hijas/os si su pareja está presa, haciendo referencia a la dependencia económica que viven muchas mujeres.

> Y allá [en la Comisaría] la Comisaria me dijo eso, que podía registrar una queja, ¿no?, pero que el nombre de él quedaría en una lista, ¿no? Y que él tendría dificultad para encontrar empleo y esas cosas, … que no podría dar marcha atrás. No era que quisiese retroceder, sino que no quería perjudicarle con relación al empleo y otras cosas. Y ella me dijo que era la única salida que yo tenía. Entonces ahí dije 'si es así, entonces voy a presentar la queja'. Pero ella mismo me dijo, 'mejor piensa bien' y tal, … 'tomando en cuenta este asunto'. Y ahí resolví ver si tenía otra alternativa (Betina, 50 años, blanca, superior completo, periodista y relaciones públicas, Belo Horizonte).

A pesar de que la perspectiva familista es transmitida de manera suave, tuvo un gran impacto en esta circunstancia: para bien o para mal, Betina no insistió en poner una denuncia este día ni volvió a acudir a la CM.

En Cuenca (Ecuador), aunque no siempre es lo usual, se encontró mensajes familistas más directos, y que hay mucha variación de un/a operador/a a otro/a. Una de las entrevistadas que había acudido a la CM en el pasado –en la actualidad tuvo una buena experiencia– comentó: "en mi caso no se me hizo justicia. No ve que más le creyeron a él, le favorecieron a él".

> Las observaciones realizadas en la CMF, efectivamente, dieron cuenta de que entre algunos funcionarios prevalece una serie de representaciones e ideas sobre la familia, el deber ser femenino, los roles de género que, como lo reportan otros

> estudios sobre las CMF en Quito (Torres, 2006) incide de manera negativa en la forma de actuar ante las denuncias presentadas por las mujeres víctimas de violencia, en tanto anteponen, desde una visión acrítica, el supuesto bienestar familiar y el de los hijos/as, a los derechos de las mujeres (Camacho et al., 2009: 86).

Tanto en Villa El Salvador (Perú) como en Ciudad Sandino (Nicaragua) se encuentra que la perspectiva familista tiene mayor presencia por lo general que en los otros dos sitios. En el caso del informe de Perú, hacen referencia a que la implicación de este abordaje es de reubicar a las mujeres, y la violencia en su contra, en el ámbito privado.

> No obstante, el discurso que articulan sobre la violencia da identidad a las mujeres, tendiendo a homogeneizarlas como grupo naturalmente oprimido, con lo cual se dificulta la identificación e impulso de sus capacidades para enfrentar la violencia. Ello se desprende de la permanencia de imaginarios patriarcales en los esquemas subjetivos, lo cual trae como consecuencia serias dificultades para comprender los contrasentidos en las acciones o inacciones de las mujeres (Macassi León et al., 2010: 16).

> A veces ellas se ponen muy bruscas a regañarlo a uno, y a decir 'sí, porque vos tenés la culpa, porque ya te habíamos dicho, ya sabías. ¿Por qué lo aceptaste, por qué volviste si nosotras te estábamos ayudando? Si él no te puede hacer nada, si nosotras somos tus amigas para ayudarte' (Elsa, 30 años, colectora de una empresa de préstamos, Ciudad Sandino).

En Ciudad Sandino, mientras la jefa de la CM declaró que las mujeres que no están seguras si quieren interponer una denuncia son remitidas a centros especializados para recibir atención psicosocial y concientizarse, varias usuarias explican que al no articular una concepción completamente normativa –por ejemplo al 'abandonar' una denuncia– suelen ser culpabilizadas o hasta revictimizadas.

Tanto en Villa El Salvador como en Ciudad Sandino se ve una coincidencia en la manera en que algunas/os operadoras/es imponen una categorización basada en la perspectiva familista sobre los matrimonios, donde distinguen entre dos tipos: las parejas 'donde ya no hay amor' –por tanto el personal tiene mayor disposición a tomar su denuncia– y las parejas donde el personal cree que todavía 'hay amor'.

> Hay dos clases; eso depende de cómo estén los matrimonios. Si el matrimonio ya esta desecho –porque hay personas demasiado valientes que han resistido a veces bastante tiempo de agresión– entonces ya hasta sus hijos que ya son mayores le dicen, 'ya sepárate'. Pero hay matrimonios de que recién se están iniciando y quieren ser valientes. Entonces como dicen, se necesita la persuasión de la Comisaría para que no se vuelva a cometer (Suboficial varón, CM, Villa El Salvador).

En este contexto, el significado para las mujeres de "ser valientes" pareciera indicar que todavía no han aguantado suficiente violencia o que no han agotado todos los esfuerzos para intentar salvar su matrimonio. Si son ubicadas en la segunda categoría, que se aplica sobre todo a jóvenes, las mujeres encuentran mayor dificultad a que les acepten su denuncia. En estos casos son las/los operadoras/es de las CM quienes promueven o hasta insisten en la aplicación de una intervención informal para mantener la unidad familiar, o en el caso de Ciudad Sandino, una mediación formal. En ambos casos estos procedimientos excluyen la sanción y, por ende, contribuyen a mantener la impunidad.
Se puede precisar aún más las diferentes formas en que la perspectiva familista limita el acceso a la justicia de las mujeres. Por ejemplo, habría que contrastar la importancia que dan las usuarias de las CM a conocer y ejercer sus derechos con la obstrucción a este fin, que implica un trato permeado por la perspectiva familista, como se plantea en las citas anteriores. Desde esta óptica difícilmente se considera a las mujeres como sujetos de derechos, por tanto constituye una barrera a que las/los operadoras/es defiendan efectivamente sus derechos.

Otra manera en que esta actitud impide el acceso a la justicia tiene que ver con la subestimación de la violencia y, por ende, no se valora adecuadamente el riesgo ni la necesidad urgente de protección que sienten muchas mujeres cuando van a la CM.

> Yo creo que de algún modo las mujeres se aprovechan de las CM para denunciar, incluso cuando no han sido maltratadas realmente. Por eso le digo que muchas veces, aquí las medidas de amparo toman como una manera de decirle al marido 'verás, yo tengo esto [la boleta de auxilio], así que cuidado conmigo'. Entonces por cualquier situación, pase o no pase, yo no podría decirle; como las mujeres tienen esto, ellas piensan que frenan pero yo creo que no es así (Amanuense varón, CM 2a, Cuenca).

Mientras el estudio de Cuenca revela que las medidas de protección no siempre son efectivas, el discurso de este operador afirma implícitamente que varias/os operadoras/es priorizan la sanción por encima de la protección y pueden hasta cuestionar a las mujeres mismas y sus motivos por acudir a la CM si no están decididas a perseguir la sanción desde su visita inicial.

En los discursos de varias/os operadoras/es se encuentra numerosas justificaciones para responsabilizar a las mujeres por la violencia. Se les cuestiona por acudir a la CM sin estar en una situación de violencia 'de verdad'; por no ser 'serias' por no decidirse a poner la denuncia o seguir la ruta oficial, sin considerar las presiones y los diversos factores que pueden influir en sus dudas e indecisiones (temor, dependencia económica, falta de apoyo, o el peso de las creencias y mandatos sociales, como sentirse responsables de la

agresión, considera que la violencia es 'normal' o que las mujeres, por ser madres, son responsables por criar a hombres violentos y mujeres sumisas). Varias de estas creencias, especialmente la última, reconocen las relaciones de poder basadas en el género, pero de manera tergiversada.

Estos argumentos revictimizantes se contituyen en 'filtros' (Pasinato, 2010) que aplican el personal de las CM, los cuales limitan el acceso a la justicia y los servicios de las CM. Otro filtro que se encontró en Belo Horizonte y Villa El Salvador, es que se tiende a obstruir el acceso a la justicia a mujeres que han sido agredidas por sus ex-parejas. En el caso de Belo Horizonte, es una práctica aplicada de manera generalizada, a pesar de contravenir la ley actual. En Villa El Salvador se cita la dificultad de aplicar la normativa, específicamente en casos donde hubo una relación de hecho sin hijos/as, por los posibles problemas para comprobar la relación misma y definir que se trata de violencia doméstica. Otra manera de limitar el acceso a la justicia es a través de un discurso que culpa al abuso del alcohol y las drogas o a los problemas económicos por la violencia.

> Bueno, las causas, por lo que suelo escuchar, son por el factor económica. No les alcanza el dinero, viene acá señorita, 'me pedí para tal cosa y le dije que no había y se amargó y me agredió'. Normalmente vienen por eso, porque le pidió el dinero para tal cosa, para tal cosa, para el colegio, y ahí nada más comienza las agresiones (Suboficial mujer, CM, Villa El Salvador).

Al identificar estos factores desencadenantes como causas, no solamente las/los operadoras/es ignoran las raíces identificadas en la normativa regional, sino puede ser un atenuante o un pretexto para no aplicar una sanción al agresor, particularmente el encarcelamiento. Esto sucedía frecuentemente en Brasil antes de la aprobación de la ley actual, de forma particular en casos de abuso de estupefacientes y de licor (Pasinato, 2010). En cualquiera de estos casos, se ignora la responsabilidad del agresor por sus acciones.

Dos otros filtros aplicados en los cuatro sitios de investigación tienen que ver con la violencia psicológica y la clase socioeconómica o nivel de escolarización de las mujeres. En el primer caso, aunque pueden haber limitaciones en la normativa para la aplicación de una sanción penal –particularmente respecto de la comprobación del daño causado– se encontró casos de mujeres a quienes les obstaculizaron o les negaron su derecho a la denuncia. Finalmente, también se observa cierta tendencia a que las mujeres que saben articular mejor sus derechos –que son las mujeres con mayor nivel de escolarización y/o de clase social más alta, y/o que van acompañadas por un/a abogado/a– son atendidas con mayor facilidad en las CM. Esta no es una regla formal, sino experiencias vividas en los diferentes sitios que pueden indicar que entre algunas de las personas que laboran en las CM aún existen vacíos y prejuicios que limitan su actuación.

Aunque la perspectiva familista tiene bastante presencia explícita o implícita en las actitudes y la actuación del personal de las CM, tampoco se aplica de manera uniforme o universal. Hay algunas/os operadoras/es, especialmente en Belo Horizonte y Cuenca, que están convencidas/os de la necesidad de dar el tiempo necesario para explicar a las mujeres sus derechos. Por ejemplo, el titular de la CM de Cuenca considera que es trascendente:

> …que [las mujeres usuarias de las CM] realmente entiendan de que tienen un derecho y que hay que reivindicar ese derecho a través de los actores de justicia. […] Ellas no tienen una percepción de que hay una violación de sus derechos (Comisario, CM 2a, Cuenca).

Es de suma importancia precisar un punto de contradicción fundamental entre tratar a las mujeres desde esta óptica y desde la familista. En el abordaje basado en un enfoque de apoyo estratégico, las/los operadoras/es son conscientes tanto de que las mujeres desconocen sus derechos como de sus implicaciones para que ellas puedan defenderlos y a acceder a la justicia. Estas/os operadoras/es se comprometen a título individual a contribuir al proceso de las mujeres de reconocerse como sujetos de derechos, como ciudadanas con agencia para hacer valer sus derechos. Sin embargo, operadoras/es con una perspectiva familista o que imponen uno de los varios filtros previamente mencionados, no reconocen las discriminaciones que viven las mujeres ni las relaciones desiguales de poder que sustentan la violencia doméstica.

La presencia de los diferentes abordajes de la violencia doméstica es una indicación de que las CM y su personal están inmersos en diversos procesos de cambio. Un operador en Villa El Salvador hizo alusión al contexto histórico de la democratización en que surgieron originalmente las CM en Brasil, Nicaragua y Perú y la transformación a todos los niveles de una política de seguridad del Estado hacia una de seguridad ciudadana, paz y género.

> Todos estos mitos que hay en base a la violencia están enraizados en nosotros los miembros de las fuerzas armadas. Lamentablemente esta escuela castrense que hemos tenido sirvió solo para ir a la lucha antisubversiva. Para mí no me sirvió de nada, al contrario me hizo más rudo, más ignorante, y me hizo bastante daño con mi pareja. Modificar mi conducta me está costando, todavía me cuesta. Tengo caídas, pero ahí estoy en el proceso (Suboficial varón, CM, Villa El Salvador).

Su toma de conciencia y cambio de comportamiento se refleja en otro cambio evidenciado de manera más general en las cuatro CM en el contexto actual: dimensionar la violencia doméstica como un problema social grave.

> Debemos destacar que también en las/os operadoras/es de la Comisaría de Mujeres se identifican esfuerzos por tratar de entender la problemática. […]

> Muchos/as se sienten indignados/as ante los graves cuadros de agresión con los que se enfrentan cotidianamente y la injusticia que plantea un sistema de justicia ineficiente –aunque muchas veces esto no sea evidente en sus prácticas– y ello se debe a que así como reconocen algunos elementos importantes de la violencia como el poder y el aspecto cultural-relacional, su esquema de percepción de la realidad está influenciado por una fuerte concepción familista y limitado por las concepciones normativas de su función, debilitando sus reflexiones en torno a la concepción de derechos (Macassi León et al., 2010: 76).

Aunque en Villa El Salvador y en Ciudad Sandino no se identificó a operadoras/es individuales con un enfoque de apoyo estratégico, en los otros dos sitios se encontró algunos/as que asumían este abordaje.

Al mismo tiempo, cabe resaltar que en Belo Horizonte se puntualizó un cambio generalizado en la CM y la actuación del personal, como resultado de una política gubernamental dedicada a una aplicación más consecuente de la Ley Maria da Penha. Mientras hay mayor presencia de la normativa regional, también se evidenció limitaciones, particularmente con respecto a apoyar a las mujeres a identificarse como sujetos de derechos.

En el otro extremo, se registra cambios negativos en cómo algunos/as operadoras/es tratan a sus usuarias, donde se tiende a culpar a las mujeres por no seguir el proceso jurídico.

> Con el tiempo las personas que trabajan para la Comisaría pierden mística, porque a veces hay casos en el que le ponés tanto empeño, tanto para que ese caso salga, para ayudar a esa víctima. Pero se desanima uno por ver que de pronto ella pierde el interés (Fiscal Jefe del Distrito, Ciudad Sandino).

Esta pérdida de motivación podría ser una consecuencia de varios elementos que caracterizan el trabajo en las CM: la influencia de la perspectiva familista, la falta de programas de autocuidado o consejería para el personal; la frustración de no poder dar la atención que quisieran a las usuarias, debido tanto a limitaciones del sistema como las complejidades de los caminos de las mujeres; un desencanto producido por los pocos efectos de su trabajo; la necesidad de protegerse ante una problemática dura y dificil a manejar; los malos salarios; críticas de parte de sus colegas en la institución policial[24]; los salarios bajos, la sobrecarga de trabajo e infraestructura deficiente; entre otros.

En su conjunto, la variedad de cambios en las percepciones de las/los operadoras/es comprueban que las CM están involucradas en un proceso "político" (Slater, 1998) a nivel

[24] Un ejemplo de las críticas y discriminación que pueden sufrir las/los operadoras/es de las CM por parte de sus colegas en la Policía se encuentra en un análisis interno de las CM de Nicaragua (Torres Silva, 2002).

macro de mayor envergadura, que se expresa parcialmente a diario en expresiones a nivel micro a través de las intervenciones de su personal con las usuarias.

CONSIDERACIONES FINALES

Esta exploración sobre cómo las principales perspectivas sobre la justicia y el acceso a la justicia están presentes en las mujeres en general, en las usuarias de las CM y en el personal que laboran en estas dependencias muestra las dinámicas complejas que contribuyen a explicar por qué aún no hay una aplicación sistemática de la normativa regional en las CM o la justicia de género.

Mientras a nivel teórico se puede distinguir las concepciones normativa, feminista, familista y de 'lo justo', en la vida cotidiana, que es el ámbito de este estudio, es difícil identificarlos de manera pura o aislada. Casi siempre las distintas concepciones están mezcladas, fusionadas o entretejidas de múltiples maneras en las percepciones y acciones de las personas, aunque a veces puedan no ser coherentes o ser contradictorios. Las concepciones que tienen las usuarias y las/los operadoras/es son fundamentales para definir cómo interpretan la situación de violencia y qué acciones deciden tomar al respecto.

La influencia de la perspectiva familista –incluyendo en el enfoque informal de 'lo justo'– y otros filtros no necesariamente asociados directamente con la reproducción de las estructuras desiguales de género, obstaculiza el acceso a la justicia, particularmente la sanción. Entre las distintas críticas en los informes nacionales se señala que debilita las capacidades de las mujeres, que les dificulta el proceso de apropiación de sus derechos, que crea una "ciudadanía contradictoria" (Santos, 2008) y que conlleva al incumplimiento de las obligaciones estatales al respecto.

El cambio es un aspecto fundamental en las percepciones tanto del personal de las CM como de las mujeres. Identificamos procesos de transformación en que las mujeres entrevistadas se están apropiando del contenido de la normativa regional e internacional sobre los derechos humanos de las mujeres –incluyendo elementos reflejados en la justicia de género– aunque sea todavía a un nivel superficial y siempre mezclado con una concepción familista o de 'lo justo'. También evidenciamos cambios logrados y en curso en las percepciones de las/los operadoras/es, donde por la mayor parte son hacia mayor incidencia de la perspectiva normativa o un enfoque formal/feminista de derechos. Mientras en Belo Horizonte se está procediendo a una aplicación generalizada de la normativa regional a través de la Ley Maria da Penha, en todos los sitios (incluyendo

en Belo Horizonte) existe mucha discreción en las percepciones y en los procesos de cambios.

En los siguientes capítulos se analizará cómo estas concepciones inciden en los discursos, decisiones, percepciones y comportamientos tanto de las usuarias como del personal de las CM, y sus consecuencias para la defensa y ejercicio de los derechos de las mujeres.

Capítulo II
Caminos seguidos por las mujeres para eliminar la violencia y acceder a la justicia

Según las rutas oficiales en los cuatro países, la Comisaría de la Mujer (CM) es la principal puerta de entrada al sistema policial-judicial. Sin embargo, en el capítulo anterior se plantea que la meta principal de las mujeres es poner fin a la violencia, además no siempre buscan acceder a la justicia formal o conseguir una sanción. Por ende, se puede suponer que la ruta oficial no necesariamente concuerda con los caminos que toman las mujeres. En este capítulo presentaremos algunos momentos clave en los caminos de la mayor parte de mujeres para analizar cómo sus caminos son moldeados por sus percepciones alrededor de la justicia y la violencia, las situaciones que enfrentan y diversos factores que influyen en sus recorridos y que actúan como facilitadores o como obstáculos. Se argumenta que *los caminos que recorren las mujeres son diferentes y están ligados a las oportunidades y opciones que tienen, utilizando la Comisaría de la Mujer, otros espacios institucionales y sus redes personales de apoyo para salir de la violencia y/o acceder a la justicia.*

MOMENTOS CLAVE EN SUS CAMINOS

Hemos podido identificar varios momentos clave en los caminos de las mujeres entrevistadas. Aún con la variedad y complejidad de los recorridos de cada mujer individual, el análisis realizado en cada localidad y el estudio comparado revelan aspectos comunes en su trayectoria. Algunos se encuentran en los senderos de casi todas las mujeres, mientras otros son seguidos solo por algunas mujeres. El primer momento suele ser un período durante el cual sufren violencia y resisten en silencio. Luego todas pasan por el momento en el que rompen el silencio y buscan ayuda. El tercer momento experimentado por todas es acudir a la CM como parte de su búsqueda de una salida de la violencia. Cabe aclarar que acudir a la CM fue uno de los criterios para seleccionar a las

entrevistadas, por ende no necesariamente es un paso básico de todas las mujeres que han vivido violencia en estas localidades.

Además de estos momentos, hay otros aspectos importantes que ocurren en los recorridos de las mujeres. En los caminos de muchas de las que deciden poner una denuncia y seguir un proceso judicial, se puede identificar dos momentos distintos. En su primera visita a la CM muchas buscan apoyo y protección; son pocas las que quieren poner una denuncia y seguir todo el proceso judicial. Luego, en una o varias visitas subsiguientes, deciden poner la denuncia formal y buscar una sanción para el agresor. Vimos que las mujeres que dan ese paso es porque han experimentado una transformación interna, debido a un cambio de sus concepciones y auto-percepción, a que se suscitaron nuevos episodios de violencia o fueron de mayor peligrosidad, y/o debido a las orientaciones recibidas en diferentes momentos de sus caminos. Sus interacciones con otras instancias especializadas es otro momento importante que muchas mujeres experimentan. El cambio de concepciones es también otro paso no institucional que suelen tomar muchas de las entrevistadas, pues cambian su imaginario del matrimonio y la familia, para luego romper con su pareja. Esta acción la toman, con frecuencia, para proteger a sus hijos e hijas. Cabe subrayar que las mujeres no viven todos estos momentos de la misma manera, ni en el mismo orden. Tampoco los factores que influyen en los procesos antes, durante y después de estos momentos son iguales para cada mujer.

Los momentos y factores resaltados como clave o comunes no han sido predeterminados, sino que han surgido de los relatos de las mujeres entrevistadas para este estudio. Se utiliza el término *momentos* para reforzar el mensaje de que son fluidos y dinámicos, y no tienen un tiempo único ni determinado.

Bienestar inicial

Es imprescindible comenzar el estudio de sus caminos desde el momento previo, cuando vivían 'en paz' con su pareja. Para muchas mujeres la violencia comienza relativamente temprano en su relación de pareja –muchas veces en el primer año– sin embargo, logran identificar un momento de bienestar.

> Al principio todo es color de rosa. Le bajan el cielo y la tierra. (…) Las cosas cambiaron después que yo tuve a la niña (Alicia, 26 años, lava y plancha a domicilio, Ciudad Sandino).

Tal como manifiesta Alicia, siempre hay un período en que las mujeres no se imaginan que ellas serán víctimas de violencia doméstica. En cada lugar estudiado encontramos

una diversidad de experiencias relativas al 'antes'. En Belo Horizonte (Brasil) el período anterior a la violencia dura tiempos variados, siendo el más corto el de una entrevistada que relató que el bienestar sólo duró el día de la boda. Todas ellas identifican un "cambio de comportamiento" en sus parejas desde que establecieron su relación. En Cuenca (Ecuador) el período antes de la violencia suele ser relativamente corto: algunas relatan que comenzó uno o dos años después de establecida la relación. En Ciudad Sandino (Nicaragua) la violencia muchas veces empieza aún más pronto, al poco tiempo de iniciar la convivencia de la pareja, lo que respondería a distintas circunstancias. El informe nicaragüense considera que el hecho de que mujeres adolescentes se hayan casado con hombres mucho mayores que ellas, podría haber contribuido a que haya un desequilibrio de poder mayor de lo común. En el caso de Villa El Salvador (Perú) señalan que algunas mujeres anotan una desigualdad en la relación de pareja desde su inicio.

Vivir en situación de violencia: resistiendo sin romper el silencio

Desde el primer momento en que se produce la violencia en la relación de pareja, las mujeres buscan cómo frenarla. Este momento puede durar meses o años para muchas mujeres porque, aunque dan pasos para intentar terminar la violencia, lo hacen de manera aislada, sin decir a nadie lo que están sufriendo. Contribuyen a mantener su silencio sus percepciones sobre la violencia doméstica y los roles de género, la protección de sus hijos, su miedo a provocar mayores agresiones, la vergüenza que sienten por ello, la ausencia de apoyo de su red personal (familiares o personas allegadas), y otras barreras que deben enfrentar.

Las experiencias relatadas por las protagonistas son muy diversas, por tanto no se puede determinar un período promedio durante el cual las mujeres viven la violencia en silencio, sin embargo para la mayoría es bastante largo. Los períodos máximos encontrados entre las entrevistadas son: 21 años en Cuenca, 25 años en Belo Horizonte y Ciudad Sandino y hasta 30 años en Villa El Salvador. Cabe suponer que las relaciones probablemente no son violentas durante todo este período.

Un aspecto que caracteriza a este período es que la violencia va intensificándose en peligrosidad y frecuencia. Muchas mujeres de los cuatro países relatan situaciones de violencia psicológica que pueden incluir descalificaciones, insultos, chantaje con los hijos/as, humillaciones y otras agresiones. Para algunas mujeres comienza solamente con violencia psicológica; para otras, la violencia desde un inicio incluye la física y gradualmente se vuelve más peligrosa. En ocasiones, además de la fuerza física directa, los hombres utilizan o amenazan con armas blancas o de fuego, como señalan algunas mujeres en Belo Horizonte, Cuenca y Ciudad Sandino. Pocas mujeres develan haber

sufrido violencia sexual por parte de su pareja. Es muy difícil saber cuántas mujeres fueron sujetas a este tipo de violencia, ya que por los tabúes sociales esta práctica se silencia, mucho menos se denuncia[25].

Uno de los factores que explican por qué las mujeres 'aguantan' la violencia tiene que ver con cómo conceptualizan su experiencia. Por ejemplo, las mujeres no siempre logran identificar su situación como violencia, menos aún como una violación a sus derechos.

> A veces la mujer se demora para realizar una providencia debido a la concepción que tiene sobre dicha situación. Tal vez para ella no sea tan inaceptable la violencia, como a nosotras nos gustaría que fuera. A veces depende de haber tratado o apoyado a la víctima para que ella comience a entender que aquel comportamiento [violento] no es aceptable. Porque a veces la persona vive en un medio de mucha violencia que incide para que ella considere a la violencia como natural (Defensor público del Núcleo de Derechos de la Mujer de la Defensoría Pública – NUDEM, Minas Gerais, Brasil).

Este funcionario deja claro el hecho de que algunas mujeres han aprendido que la violencia forma parte de la vida, debido a las experiencias vividas en su entorno familiar o comunitario. También, algunas mujeres que sufren violencia psicológica tienen dificultad para identificarla como tal y, generalmente, solo lo hacen cuando ésta se intensifica o va acompañada de violencia física. En el relato de Belia vemos que si bien ella sabía que la manera en que le trataba su pareja era indebida, al inicio decidió ignorarla y no responder, hasta que él comenzó a maltratarla físicamente.

> O sea, cuando me insultaba no le hacía caso, señorita. Yo le empecé a hacer caso cuando ya me jaloneaba me jalaba los pelos, y yo no me dejaba jalar los pelos (Belia, 39 años, secundaria completa, vendedora ambulante, Villa El Salvador).

El no reconocimiento de la violencia como tal suele ser un mecanismo de autodefensa inconsciente, que no significa que las mujeres la asuman como normal, pues por lo general actúan para detenerla, aunque las medidas que tomen sean pequeñas o sutiles. A veces, cuando acuden a las CM o a otras instancias, las usuarias deben enfrentar el cuestionamiento por no haber actuado desde el inicio o por haber aceptado dicho trato. Sin embargo, los testimonios de las mujeres demuestran que su silencio obedeció a los múltiples obstáculos –internos y externos– que enfrentan, a la falta de información sobre sus derechos o sobre los servicios a los que podían recurrir. En el estudio de Belo Horizonte se señala que algunas mujeres no recurren a las CM u otras instituciones porque

[25] En este estudio no se hizo un proceso de detección de la violencia doméstica con las entrevistadas, sino se dejó a las mujeres decidir qué querían revelar de sus experiencias de violencia. En otro estudio reciente en Villa El Salvador, el 40% de las mujeres habían sufrido violencia sexual a manos de su pareja, sin embargo solamente el 8% lo denunció (Movimiento Manuela Ramos, 2007).

asocian el 'problema' que viven con problemas de celos o alcoholismo, por tanto ellas tratan de resolver esos problemas que consideran son la causa de la violencia, pues no identifican que éstos son solamente los factores desencadenantes de las agresiones. Por ejemplo, si asocian la violencia doméstica con el consumo de drogas o alcohol, buscan resolver esa adicción, y no la violencia misma: "se observa que Gabriela, primero buscó un tratamiento para el marido, y sólo acudió a la policía luego de que fue amenazada de muerte" (Pasinato, 2010: 78).

Otra razón encontrada en todos los sitios por la cual les resulta difícil romper el silencio y siguen 'soportando' de alguna manera la violencia, son los significados dominantes de masculinidad y feminidad que circulan entre ellas, dentro de los cuales una de las responsabilidades y deberes de toda 'buena' esposa y mujer es hacer todo lo posible para que la relación funcione. En el estudio de Belo Horizonte se analiza que sólo cuando las mujeres logran cambiar definitivamente este ideal es que pueden acudir a alguna persona o instancia para buscar apoyo; sino mantienen su compromiso de vivir casadas para siempre.

Es importante considerar un aparente contraste entre las presiones que sienten las entrevistadas en las cuatro localidades con las respuestas de las encuestadas sobre la posible justificación de la violencia doméstica. El 90% o más de las encuestadas no justifican la violencia en ninguna circunstancia, es decir, casi todas las mujeres consideran que nada justifica la violencia. Sin embargo, cuando la viven no pueden responder como creían, debido a la confluencia de una variedad de factores, entre ellos la presión social para mantener el matrimonio o la relación. Es probable que esta tensión sea aún mayor en este momento, cuando las mujeres callan su experiencia y no cuentan con apoyo u orientación de terceras personas u organizaciones. En el estudio de Villa El Salvador se plantea algo similar, en tanto sostienen que la mayor parte de mujeres violentadas no se reconocen como sujetos de derechos, sin embargo ponen mucho énfasis sobre 'lo justo'.

> Pareciera que para muchas de las mujeres entrevistadas proteger su integridad y vivir libres de violencia no constituyen derechos de los que ellas pueden gozar autónomamente cuando están en una relación de pareja, o derechos sobre los cuales tengan titularidad y por tanto la posibilidad y potestad de exigencia. La vida, integridad y libertad de estas mujeres pasan a un segundo plano, siendo prioritaria, la fantasía de continuar con el proyecto colectivo familiar (Macassi León et al., 2010: 41).

Al parecer, en este momento, los pensamientos y deseos de muchas usuarias reflejan las percepciones de las encuestadas con respecto a la necesidad de construir –preferiblemente 'de a buenas'– una nueva armonía y tener paz con su pareja, por tanto tratan de conciliar una doble expectativa: vivir sin violencia y mantener la relación

de pareja. La preservación de la familia nuclear como 'lo correcto', impide que ellas consideren sus derechos estrictamente, de acuerdo con la normativa.

La presión por mantener la relación y seguir siendo una 'buena' esposa, en ocasiones, también proviene del entorno personal de las mujeres. La orientación paterna recibida por Florencia muestra, además, cómo la concepción familiar puede contener mensajes religiosos.

> 'Papá, paso mal con él... Me insulta por simples cosas. Una pregunta que le hago, me grita... Yo me siento mal, yo no quiero seguir casada...' Y él me decía: 'Mijita, el matrimonio es así. Jesús dijo: coge tu cruz, y sigue.' (…) 'Está bien, papá. Sigo sus consejos' (Florencia, 38 años, área urbana, mestiza, secundaria, profesora de colegio, Cuenca).

El miedo a vivir mayor violencia y a que ésta se extienda hacia otras personas es un factor presente en todas las mujeres; pues temen que su pareja responda a la denuncia con represalias hacia ellas, hacia sus hijos u otros familiares. Sin duda, el miedo puede paralizar e incidir para que buena parte de las mujeres opten por no denunciarla y, más bien, realicen acciones orientadas a evitar, frenar o reducir la violencia.

Esto se refleja en los recorridos de las mujeres entrevistadas. Aunque conocen la CM, al inicio muchas mujeres no se deciden a acudir allá debido, entre otras razones, a la falta de conocimiento sobre lo que pueden esperar de su visita a esta dependencia. Otro factor crucial que moldea sus caminos es el limitado conocimiento que tienen de las leyes y de las instancias que existen y los servicios que se brindan en su comunidad; situación que se evidenció a través de las respuestas que dieron las mujeres en la encuesta poblacional.

> Mis hijitos paraban asustados, traumados, y una vecina del frente me decía, 'anda pon la denuncia'. 'No me van a hacer caso', le respondía y ella repetía 'sí, te van a hacer caso' (Susana, 34 años, técnico superior, trabaja en limpieza, Villa El Salvador).

El testimonio de Susana da cuenta no solamente de la importancia de la información, sino también de que ésta se transmita con un mensaje que apoye a las mujeres para vencer sus miedos y sus dudas. Desde otra óptica, en Cuenca, algunas mujeres de más edad pensaban que "allí no han de hacer nada" (Camacho et al., 2009: 109) porque habían acudido a las comisarías comunes antes de la creación de las comisarías especializadas, y no habían recibido un trato adecuado o fueron revictimizadas. En Belo Horizonte se explica que esta desconfianza, en parte, es el resultado de las noticias que han oído sobre la violencia policial.

Aún con todas estas restricciones y el aislamiento que sienten, las mujeres intentan múltiples maneras o estrategias de poner fin a la violencia, generalmente sin denunciar abiertamente el hecho. Algunas de sus respuestas tienen que ver con cambiar su comportamiento para evitar las reacciones violentas de su pareja. Así, algunas mujeres de Cuenca comenzaron por evitar conflictos y mantener el diálogo, creyendo que si terminaban con los motivos inmediatos de la violencia, ésta no seguiría. En la misma línea, el estudio de Belo Horizonte argumenta que muchas de ellas buscan resolver los detonantes que asocian con la violencia. Por ejemplo, si consideran que las agresiones se producen debido al abuso de alcohol por parte de su pareja, ellas buscan ayuda en centros o grupos especializados en adicciones.

> Traté de ayudar de varias maneras, participé en grupos de apoyo para drogados, varias opciones que me plantearon desde las iglesias evangélicas, espíritas, la propia iglesia católica, e intenté todos los caminos. Pero en ningún lugar encontré la cura para la enfermedad de él, porque en realidad la enfermedad era de él y quien tenía que buscar era él, ¿no? Yo trataba de llevarle, pero no conseguía convencerle. Hasta que me cansé (Gabriela, 40 años, blanca, superior completo, empleada administrativa en una empresa privada, Belo Horizonte).

Tal como indica Gabriela, algunas mujeres también recurren a la iglesia o a grupos religiosos para buscar apoyo espiritual para sus maridos o para ellas mismas. Esta situación se repite también entre varias mujeres del cantón Cuenca.

Los relatos de las entrevistadas muestran que ellas no experimentan este momento de forma pasiva, sino que tratan de implementar diversas estrategias para eliminar la violencia, modificando sus tácticas de acuerdo a su efectividad y a sus objetivos, en un constante ejercicio de prueba-error. Un factor que motiva a algunas mujeres a cambiar sus tácticas es el sentimiento de estar desbordadas por la violencia y porque sienten que en vano han buscado una solución. En Belo Horizonte y en Cuenca una cantidad muy reducida de mujeres intentaron suicidarse –o al menos pensaron en hacerlo– ya que no encontraban otra salida. Es también una expresión extrema de sentir que ellas tienen la responsabilidad de encontrar una salida a la situación. Quizás al otro extremo, algunas mujeres poco a poco deciden que no pueden seguir aguantando, esperando que los hombres cambien y empiezan a fortalecerse internamente y a optar por otras respuestas, incluyendo su salida del hogar, casi siempre con sus hijos/as. Los estudios realizados en Cuenca y Villa El Salvador encuentran que algunas se refugian temporalmente donde familiares o amistades, mientras en Belo Horizonte se reporta que unas pocas mujeres deciden escaparse permanentemente de sus hogares y de la violencia[26].

[26] Se encuentra que las mujeres se refugian donde amistades, familiares u otras personas –o en un albergue– también en otros momentos durante su camino.

A pesar de que las mujeres viven en silencio, ellas casi nunca se cansan de buscar una solución a la violencia. Aún si todavía algunas no conceptualizan su situación como violencia y/o como una violación de sus derechos, las respuestas de muchas están permeadas de cierta manera por la situación de la violencia y el impacto de los mitos sobre la violencia y las creencias familistas. Las principales preocupaciones que les mantienen en esta situación son las siguientes:

> '¿Qué les puede pasar si lo denuncio?' '¿Qué va a ser de mí? ¿Qué va a ser de la familia?' 'Mi hijo se va a quedar sin comer, ¿no?' 'Me voy a quedar sola.' 'La sociedad me va a condenar'. Muchas de esas cosas todavía persisten y es ahí donde tenemos que hacerles entender que todos son mitos y creencias (Abogada del Centro de Emergencia de la Mujer – CEM, Villa El Salvador).

Por otro lado, hay una pequeña cantidad de mujeres en cuyo imaginario estos temores no ocupan mucho espacio. Más bien, inmediatamente después del primer episodio deciden separarse de su pareja, hablar con alguien conocido o buscar ayuda en la CM u otra instancia. En Cuenca son las jóvenes las que más acuden a la CM de inmediato para poner la denuncia, generalmente apoyadas por una persona allegada. El equipo de Ecuador postula que este hecho podría estar demostrando un impacto positivo de la lucha del movimiento de mujeres y feminista, que se expresaría en una transformación de comportamientos y discursos (Camacho et al., 2009). Sin embargo, en las otras localidades no identificaron factores específicos que diferencien a las mujeres que rompen el silencio y buscan apoyo de inmediato.

Si bien la mayoría de mujeres al inicio viven la violencia a solas y en silencio, lo expuesto nos permite concluir que "las mujeres no son víctimas pasivas ante la violencia doméstica; al contrario, son actoras que están en permanente resistencia, búsqueda, lucha por tratar de frenar estas situaciones" (Camacho et al., 2009: 117); y, que esta constante búsqueda de una solución efectiva les conduce a romper el silencio.

Romper el silencio y buscar ayuda

Hay dos elementos o señales que marcan la transición a este momento. Por lo general las mujeres se deciden a romper el silencio cuando la violencia se agrava y supone riesgos para su integridad o la de su familia, y, además, porque perciben que existen otras vías para salir de la situación, que tienen nuevas oportunidades y deciden probarlas. Esta opción surge por el fracaso de sus tentativas por resolver el problema, o porque tienen una mejor información sobre caminos alternativos para detener la violencia. Es decir, responden al aumento de la violencia con un incremento y una ampliación de sus esfuerzos para terminarla.

Casi todas las mujeres revelan su vivencia dolorosa primero a una persona cercana porque requieren compartir sus sentimientos y buscar consejo y apoyo. La mayoría de entrevistadas acude donde sus madres u otro/a familiar, o también donde amigas/os o vecinas. En Cuenca y Villa El Salvador todas las entrevistadas acudieron donde alguien de confianza, y buena parte de las mujeres de Ciudad Sandino y de Bello Horizonte también lo hicieron.

En otras circunstancias, la situación de la violencia misma induce una respuesta de protección de emergencia por terceras personas, sobre todo sus vecinos/as, quienes se dan cuenta de lo que está pasando e intervienen para impedir que el agresor siga golpeando a la mujer o llaman a la policía. Ambos relatos a continuación dan cuenta del apoyo brindado por sus vecinos/as, en un caso albergándola en su casa; y, en el otro, animándola a reportar la violencia a la CM.

> Sí, mi vecina me venía a salvar. Salía corriendo porque a veces me correteaba y yo tocaba la puerta de la vecina y me hacía pasar (Malena, 43 años, técnico superior, promotora, Villa El Salvador).

> Siempre los vecinos, las amigas decían, 'andá a la Comisaría de la Mujer. Allí te van a ayudar'. Entonces uno, cuando se siente desesperada, corre y va (Norma, 48 años, costurera, Ciudad Sandino).

Existen pocos casos en que las mujeres no acuden donde una persona allegada, opción que fue más escogida por las entrevistadas de Belo Horizonte. Ellas manifestaron que preferían no hacerlo antes de acudir a la CM u otra instancia; pues tenían vergüenza o temían posibles represalias de parte de su pareja.

> Entonces, para no involucrar a la familia, e incluso para no provocar más peleas y trastornos, yo preferí hacer actuar al policía, que yo sé que es una persona con la que él no se va a enfrentar. [...] A mí no me gusta involucrar a nadie dentro de esta relación por las mismas peleas, hasta porque ya pasé por dos muertes en mi familia, violentas,… Entonces intento evitar que otra personas intervengan en este conflicto en mi relación (Kátia, 28 años, mulata, estudia en la universidad, no trabaja, Belo Horizonte).

El relato anterior da cuenta de las dificultades que impiden a las mujeres compartir su experiencia de violencia, sacrificando sus propias necesidades y perdiendo una posible opción para recibir apoyo y poder salir de la situación de violencia.

Un factor determinante en este momento es la respuesta que reciben por parte de la persona a quien han contado sobre la situación que viven. Muchas veces las mujeres reciben una respuesta firme de respaldo, como lo muestra el estudio de Ecuador, donde

la mayoría de las mujeres recibieron apoyo de la(s) persona(s) en quienes confiaron y se convirtieron en un cimiento durante el resto de sus caminos. Sin embargo, en todas las localidades se encontraron casos de mujeres que no encontraron el apoyo que buscaban, pues les 'aconsejaron' que 'aguanten' e, incluso, las responsabilizaron por la violencia y hasta defendieron al agresor.

> No sabía yo que hacer. Me fui a la casa de mi mamá. Mi mamá no me recibió. Me decía, 'tu has buscado tu vida, ya sabes cómo solucionar'. Y no sabía, no encontraba otro apoyo, pues. Entonces yo me puse fuerte (Belia, 39 años, secundaria completa, vendedora ambulante, Villa El Salvador).

No encontrar ayuda, ser culpabilizadas o incentivadas a tolerar la violencia, deja a las mujeres desprotegidas, situación que en unos casos las desmotiva en su camino; pero que en otras ocasiones, como en el caso citado, las obliga a fortalecerse y a encontrar una manera distinta de salir adelante.

Los testimonios de las mujeres de Cuenca, a diferencia de lo que ocurre en los otros tres sitios, revelan que casi todas deciden primero buscar apoyo en un sacerdote o en una organización de ayuda social no especializada en violencia. Acuden con la esperanza que desde aquellas instancias puedan incidir para cambiar el comportamiento de sus parejas. Luego, o de manera paralela, recurren también a familiares, amigas/os o vecinas/os en busca de apoyo.

Las respuestas que reciben las mujeres de las cuatro localidades pueden ser reforzadas por mensajes transmitidos en la sociedad, los cuales reflejan los procesos políticos alrededor de la lucha por eliminar la violencia. Por un lado, pueden ser mensajes que reproducen mitos familistas y otros sobre la violencia contra las mujeres (por ejemplo, la prensa roja), los mismos que pueden inhibir la denuncia. Por otro lado, pueden encontrar mensajes de un corte normativo, de derechos o feminista (por ejemplo, a través de las campañas por el Día internacional de eliminación de la violencia contra la mujer, el 25 de noviembre) que tienen el efecto de animarlas a conocer más sobre sus derechos y/o a denunciar su situación. Como ejemplo, se ha descubierto en Belo Horizonte que hay un incremento en las denuncias en la CM después de comparecencias de las responsables en los medios de comunicación.

La calidad del respaldo y la orientación que reciban en este momento les cerrarán puertas o les abrirán nuevos horizontes y posibilidades, porque muchas mujeres de los cuatro países inicialmente siguen la orientación recibida de sus allegados o de profesionales (aunque no sea de inmediato). El efecto de recibir orientación que no contribuye al ejercicio de sus derechos incide para que muchas de estas mujeres decidan no arriesgarse a buscar otras salidas a la violencia y posiblemente retroceden en su búsqueda de

alternativas. Sin embargo, muchas reciben apoyo para salir de la violencia. En varios casos las orientan acerca de la Comisaría de la Mujer (CM) y hasta las acompañan a presentar su denuncia. En Belo Horizonte se encontró que esta orientación ayuda a algunas mujeres a cambiar su percepción del 'problema', lo que les ayudó a cambiar de rumbo (Pasinato, 2010). El informe de Ciudad Sandino identifica que a través de este apoyo las mujeres se concientizan sobre la peligrosidad y la injusticia que han estado enfrentando.

La información, ánimo y respaldo que recibe la mayoría de las mujeres sirve para que sientan que tienen la fuerza interna suficiente para emprender otras acciones para terminar con la violencia, a pesar de sus temores; son maneras 'informales' de apoyarlas a ser protagonistas de sus procesos.

Primeras visitas a la Comisaría de la Mujer: Protección, orientación, apoyo y denuncia social

Es quizás en este momento donde más se diferencian los caminos de las mujeres de las rutas policiales-judiciales, especialmente con respecto a quiénes, cuándo y para qué acuden a la CM. Según los testimonios de la gran mayoría de las mujeres entrevistadas hay una diferencia significativa entre lo que se puede categorizar como sus 'primeras visitas' y sus 'visitas subsiguientes', que se distinguen particularmente por sus propósitos. Cuando acuden a la CM por primera vez, la motivación de casi todas las mujeres es poder frenar la violencia, por ende, buscan protección, información o mecanismos disuasivos para que sus parejas dejen de agredirlas.

Una discrepancia entre la ruta policial-judicial, las percepciones de las encuestadas y los testimonios de las usuarias entrevistadas tiene que ver con el momento en que ello ocurre y con quiénes deciden dar ese paso. La ruta oficial comienza en la CM (como única alternativa o entre 1-2 otras posibles puertas de entrada, dependiendo del país) e incluye exclusivamente pasos institucionales en un proceso progresivo lineal. También en el imaginario del colectivo femenino, las CM son vistas como la puerta de entrada a la justicia. Cuando en la encuesta se les pregunta sobre adónde acudirían si estuviesen en una situación de violencia doméstica, de forma espontánea, la respuesta más frecuente en las cuatro localidades es que irían a la CM[27]. Dado los altos porcentajes, se podría suponer que acudirían primero a las CM, sin embargo, en la práctica y como también lo expresan en la encuesta, antes de ir a la CM y seguir la ruta oficial, ellas acuden y buscan ayuda en sus redes personales.

[27] Quiénes irían a la CM si enfrentadas con una situación de violencia doméstica son: el 88,3% en Ciudad Sandino, el 80,1% en Belo Horizonte, el 75,6% en Cuenca y el 46,2% en Villa El Salvador.

El discurso o la intencionalidad expresada en sus respuestas distan mucho de la actuación de las mujeres cuando se presenta la ocasión. Así, si se comparan los datos de prevalencia de la violencia doméstica con los registros de denuncias en las CM (Camacho y Jácome, 2008), se encuentra que son muchas las mujeres que no la denuncian. Dicho esto, en Cuenca, Ciudad Sandino y Villa El Salvador se encontró que las CM constituyen la primera puerta institucional especializada para la gran mayoría de entrevistadas. En cambio, en Belo Horizonte, solo una pequeña parte de ellas acuden primero a la CM, pues van más a otras instancias especializadas u otras delegaciones policiales. En ambos casos, las mujeres se deciden a ir a las CM debido a que estiman que han agotado las otras opciones personales, han experimentado las limitaciones de los servicios o de profesionales no especializados[28], o porque acogen las sugerencias de integrantes de su red personal de ir a la CM, muchas veces frente a otro incremento de la violencia.

En los relatos de las entrevistadas en Villa El Salvador surgen otras razones para explicar por qué casi todas las mujeres van primero a la CM. Una es su accesibilidad, ya que esta dependencia está abierta las 24 horas y se encuentra ubicada en una zona central del municipio; porque goza de una percepción pública positiva; y, porque sienten confianza en la CM y creen que serán bien atendidas allí, en parte porque quienes toman sus denuncias son mujeres.

Las explicaciones de por qué algunas deciden acudir a otra instancia especializada o la policía común en vez de la CM son varias. Una de éstas, particularmente en Belo Horizonte, es la difícil accesibilidad geográfica y/o temporal de la CM, de manera que acuden a la unidad policial más cercana y/o abierta a la hora en que requería este servicio y buscaba protección porque se hallaba en peligro. También en Ciudad Sandino algunas usuarias acudieron a la delegación común en horas en que la CM estaba cerrada. Otra razón encontrada en Belo Horizonte es que algunas mujeres tienen mayor acceso a otras fuentes de información –por ejemplo una línea informativa y el internet– que en los otros sitios y deciden hacer uso de ellas. Otro factor señalado en los cuatro estudios de caso es que no todas las mujeres tienen confianza en la CM por una u otra razón, por ejemplo, porque habían ido previamente y no quedaron satisfechas con la atención que recibieron.

La segunda diferencia entre los caminos de las usuarias y las rutas oficiales es en torno al propósito de su visita a la CM. Si bien llegan a acceder a la justicia, la gran mayoría de las mujeres buscan protección para frenar la violencia, no una sanción formal, y en su entendimiento sobre la protección no necesariamente coincide con las medidas o procedimientos establecidos. A pesar de que las mujeres no sólo han roto el silencio sino que se han decidido a buscar una salida institucional a su problema, su actuación no

[28] Esta motivación refiere a los caminos de las mujeres entrevistadas en Cuenca (Camacho et al., 2009).

siempre se orienta al ejercicio de sus derechos en el sentido normativo, sino que se guía por un enfoque informal de 'lo justo', donde la perspectiva familista está entretejida de alguna manera y se manifiesta, entre otras formas, en su deseo de regresar al momento de 'bienestar inicial', de poner fin a la violencia mientras siguen viviendo con su pareja: "bonito sería vivir sin violencia, tranquilos con él" (Camacho et al., 2009: 110). Al mismo tiempo, para la mayoría, la violencia se ha intensificado, por esto buscan respuestas inmediatas que las protejan.

> Cuando ya la agresión era tan grande, yo estaba a punto de perder la vida me acuerdo que casi me mató con los golpes que recibí… Ahí me fui, me fui a que me den la boleta de auxilio, que no me agreda más mi conviviente. Pedí que no se me acerque más (Renata, 29 años, área urbana, Cuenca).

> Nunca van por la primera, hasta ahora no conozco una sola que haya ido por una sola golpiza. Creo que una me dijo que fue a la segunda y una a la primera, el resto, después de muchos años de golpiza. […] Es alarmante porque me ha tocado ver ancianas que han pasado como 40 años ó 30 años (Abogado del Consultorio Jurídico Gratuito del Ministerio de Justicia, Villa El Salvador).

Los testimonios develan que muchas mujeres ponen la denuncia en estas primeras visitas por razones diversas, que suelen tener más el carácter de una denuncia social en vez de un paso para la sanción formal. Sus primeras incursiones son moldeadas tanto por sus percepciones como por su falta de conocimiento sobre sus derechos y las opciones disponibles, por ende solicitan formas de justicia, sanción o protección que se puede entender como informales, en tanto no reflejan cabalmente las leyes. Con respecto a la denuncia, muchas la hacen porque es obligatorio para poder acceder a las medidas de protección (con la excepción de Perú) o para realizar otros trámites. En general, no quieren seguir el proceso formal ni lograr una sentencia, ni quieren que su pareja sea detenida o sancionada según la normativa, tal como indica una mujer nicaragüense: "Inicialmente estaba enojada, porque no quería que lo llevaran preso" (Alicia, 26 años, lava y plancha, Ciudad Sandino). También hay casos en que las mujeres quieren que se sancione al agresor, pero no necesariamente que vaya a prisión, sino que tenga que realizar trabajos comunitarios o pagar el daño causado.

Una de sus principales razones para acudir a la CM en este momento –la necesidad de ser protegidas sin terminar la relación con su pareja– también está reflejada en su búsqueda de respuestas informales. Algunas entrevistadas de todos los sitios de investigación explican que ellas buscan protección a través de una 'escucha humanizada' (Pasinato, 2010) que les hace sentir apoyadas, comprendidas. También buscan protección a través de la actuación de las/los operadoras/es en relación al agresor. Muchas mujeres llegan a pedir respuestas de las CM que no están contempladas en la normativa, con el propósito

de que sus maridos dejen de ser violentos con ellas, sus hijos/as y familiares. Algunas esperan que el personal de las CM 'eduquen' a sus parejas a través de conversaciones, en las que les expliquen cómo deben tratar a sus esposas/parejas, o que les hagan llamados de atención basados en el uso de fuerza o autoridad de la policía. Al mismo tiempo, algunas mujeres –y/o el personal de las CM– también buscan la protección a través de procedimientos formales, aunque buscando que éstos les permitan tanto terminar con la violencia como mantener la relación de pareja. En Cuenca, un ejemplo sería la obtención de la boleta de auxilio, que les escuda ante nuevos episodios de violencia; pues con ella pueden llamar a la policía para que le lleven preso al agresor, aunque sigan viviendo juntos. Otro ejemplo de una medida formal que apunta tanto a proteger a la mujer como a mantener unida la pareja es la mediación, procedimiento que actualmente solo está legalizado en Nicaragua.

Otro motivo para visitar las CM es buscar información sobre sus derechos, los procedimientos y otros servicios disponibles. Algunas quieren información sobre cómo solicitar la pensión alimenticia o cómo exigir que su pareja cumpla con sus obligaciones con sus hijos e hijas. En el estudio de Ciudad Sandino se señala que algunas usuarias buscan cómo tramitar la custodia de su prole y la reparación de daños materiales, como también el divorcio. Los trámites relativos a sus hijos/as también responden a su preocupación por su bienestar y protección frente a la violencia física y a la patrimonial.

También hay otros factores o presiones que hacen que las mujeres se queden con sus parejas a pesar de estar buscando cómo protegerse de sus agresiones: la falta de recursos materiales propios, por ejemplo, para criar sola a sus hijos y/o para el transporte para ir a realizar los trámites requeridos; su temor a posibles represalias; y, para algunas, la falta de apoyo familiar. En ciertos casos la dinámica de apoyo y/o presión familiar cambia una vez que la familia se da cuenta de la gravedad de la violencia que sufre la mujer.

Las respuestas que las entrevistadas reciben en las CM y sus efectos contribuyen a definir qué decisión tomar a continuación, como también inciden para que ellas vuelvan o no a esta instancia. Hemos hablado de 'primeras visitas' porque usualmente, aunque de manera formal e informal las usuarias reciban protección y logren efectos positivos, con frecuencia dichos efectos resultan ser temporales, como se afirma en el estudio de Ecuador.

> Empero estas expectativas casi nunca se cumplen, el "escudo", si bien en ciertas ocasiones logra atenuar (espaciar) las agresiones, no las frena […] Frente a ello, estas mujeres cuentan que hicieron uso de la boleta de auxilio una y otra vez, incluso hay quienes decidieron enviar a su pareja a prisión [aunque luego se arrepintieran y solicitaran, algunas, la libertad anticipada], y/o solicitaron nuevas medidas, por lo general la orden de alejamiento del agresor (Camacho et al., 2009: 110-111).

La dinámica analizada en Cuenca también se encuentra en las otras tres localidades. Es por esta razón que algunas mujeres regresan una o más veces a la CM para solicitar las mismas medidas: pues esperan que la siguiente vez también tengan cierta efectividad. Por consiguiente, es posible que ellas decidan no continuar (temporal o permanentemente) en el camino normativo para obtener una sanción porque ya han logrado su meta con respecto a disminuir o detener la violencia. Varias mujeres deciden regresar a las CM varias veces, sin querer que su pareja sea sancionada, de ahí que hablemos de 'primeras visitas' en plural.

Si las acciones y actitudes del personal de las CM no llenan las expectativas de las mujeres, o los trámites no producen el resultado esperado, sus efectos suelen ser negativos en cuanto a las acciones que puedan realizar para acabar con la violencia en sus vidas y/o acceder a la justicia. En algunos casos puede subir la peligrosidad de la violencia, por ende, requieren de mayor protección. Si no reciben la respuesta esperada podría suceder que, en el peor escenario, ellas decidan no acudir de nuevo a la CM u a otra instancia por mucho tiempo y que regresen a vivir con sus agresores, poniendo en peligro su integridad. Se ha visto que las razones más usuales para no retornar a las CM, son: creen que no van a ser atendidas, que no se sienten con derecho a reclamar sus derechos, o porque saben que su pareja "no va a hacer caso" a la citación de la CM. Otro elemento puede ser que aprenden información sobre otras opciones disponibles y deciden cambiar de rumbo.

En síntesis, dependiendo de cómo perciben la respuesta que reciben en la CM, las mujeres pueden decidirse a tomar una o varias opciones: seguir el proceso formal para obtener una sentencia, interrumpir el proceso de forma temporal o permanente, o acudir a otra instancia para seguir su recorrido para acabar con la violencia.

Visitas a instancias especializadas estatales y/o de la sociedad civil

Otro momento importante en los caminos de las mujeres son sus visitas a distintas instancias, tanto gubernamentales como de la sociedad civil, que prestan servicios especializados para atender la violencia doméstica. Algunos de estos centros atienden únicamente a las mujeres y a sus hijos/as, mientras otros reciben a las mujeres que han sido maltratadas, pero no son exclusivos para este público, por ejemplo los consultorios jurídicos de las universidades.

Este momento en sus caminos puede suceder antes y/o después de acudir a las CM por primera vez. En Belo Horizonte, algunas de las mujeres entrevistadas comienzan su recorrido institucional en una de estas instancias especializadas. Este recorrido de las

brasileras difiere de la tendencia encontrada en los otros países; pues en Ciudad Sandino y en Villa El Salvador, la mayoría de mujeres acuden a los servicios especializados después de haber ido a la CM. En Cuenca casi todas acuden a instancias religiosas, a servicios sociales o legales no especializados antes de acudir a la CM y, sólo luego van a los centros especializados, en tanto son referidas a ellos. Esto generalmente responde a que antes de acudir a la CM la mayoría de mujeres desconocen la existencia de dichos servicios, lo que se constató tanto entre las usuarias de las Comisarías como entre la población femenina encuestada.

Lo que más buscan las entrevistadas cuando acuden a estos centros son los siguientes servicios: recibir orientación e información sobre sus derechos y los procedimientos para diferentes medidas legales, sentirse escuchadas, recibir atención psicológica y asesoría o representación legal. En algunos casos, cuando la violencia se ha tornado de alta peligrosidad, las mujeres acuden por sí solas a un albergue o desde la CM se les remite hacia estos centros de acogida.

Las respuestas que encuentran las mujeres en estas otras instancias también tienen efectos importantes. Acudir a estos centros y ampliar su horizonte sobre las opciones a su disposición y el conocimiento de sus derechos, pueden incidir para que ellas busquen apoyo en otros servicios, se deciden a seguir los procedimientos formales en la CM o seleccionan otra opción. Algunas deciden seguir dos o más procesos a la vez, mientras otras pueden cambiar sus rumbos al no sentirse satisfechas con los resultados (o con la falta de ellos) en la CM.

> La Comisaría me envió [al Ministerio de la Familia] y de ahí me mandaron a la Defensoría Pública. Yo hice la denuncia, hice el papeleo y me dijeron que si yo no estaba 'jincando y jincando', la denuncia no daba resultado. Así fue… Como en junio dejé pasar eso así y le hice la demanda para que le pasara a mi hija (Sonia, 27 años, lava y plancha, Ciudad Sandino).

Además de solicitar la pensión alimenticia para tener algún resultado concreto, varias mujeres buscan el mantenimiento de los hijas/os porque consideran que será una respuesta con mayor impacto directo en sus vidas. Algunas lo ven como una manera de responsabilizar al hombre en sus obligaciones paternas; otras la toman como una forma de sancionarlo o de hacerle 'pagar' en sustitución de una medida formal de resarcimiento.

Si las mujeres se sienten apoyadas en estos centros, regresan varias veces, sea para seguir un proceso en particular o para recibir un acompañamiento en general. Es probable que a través de esta atención ellas comiencen a reconocerse como ciudadanas conscientes de su derecho a tener derechos, de manera similar a lo que ocurre con aquellas que recibieron una atención de calidad en las CM.

Lo que se revela es que sus visitas a estas otras instancias pueden abrir más opciones y oportunidades a las mujeres, en términos de poner un alto a la violencia. De acuerdo con su caso y sus expectativas, ellas pueden emplear las más adecuadas o accesibles. Entre las diversas posibilidades disponibles, varias mujeres toman la decisión de regresar a la CM para poner una denuncia y seguir los procedimientos formales para sancionar al agresor.

Visitas subsiguientes a las Comisarías de la Mujer: Buscando una sentencia judicial

Las 'visitas subsiguientes' a las CM se concretizan cuándo las mujeres se deciden a denunciar a su pareja y seguir todo el proceso hasta que se dicte sentencia, la cual puede incluir su encarcelamiento. Son pocas las mujeres que tienen esta postura desde la primera vez que acuden a la CM. Por tanto, la mayoría de entrevistadas que asumen dicha decisión son aquellas que ya han acudido a la CM una o más veces y/o a otra instancia especializada y que, en ese proceso, algo ha cambiado en su situación personal. Por lo general, dicha decisión es el resultado de una suma de factores como la intensificación de la violencia con sus consecuentes riesgos para sí y para sus hijos/as, el apoyo de un/a familiar (vivienda, dinero, trabajo) para no tener que depender de su pareja, la adquisición de información más ajustada a su situación y objetivos.

> Las usuarias de la CM van en busca de todo tipo de información, orientación y apoyo, ya que salir de la situación en la que se encuentran es su principal preocupación, y más aun cuando esperan que ésta sea efectiva y rápida. La denuncia puede ser un segundo paso y estar definida por la calidad de respuesta encontrada y/o por los niveles de formación e información y empoderamiento con que cuente la usuaria (Macassi León et al., 2010: 51).

La transformación más común en este momento es que las mujeres adquieren una comprensión del acceso a la justicia y la violencia donde hay mayor énfasis en elementos de las perspectivas normativa o feminista, o del enfoque de derechos, y menos peso de la perspectiva familista o de 'lo justo'. Esto muestra la importancia de los procesos vividos con el apoyo de profesionales o instancias especializadas, en tanto posibilitan que las mujeres vayan fortaleciendo sus capacidades y comiencen a mirarse a sí mismas como sujetos de derechos, y estén dispuestas a ejercerlos.

Encontramos también que aún en los casos en que las mujeres tienen la intención de completar la ruta, muchas veces los procesos no concluyen ni llegan hasta la sanción por diversas razones, entre ellas porque se detuvo la violencia, porque se terminó la convivencia o matrimonio o por el peso de una o más barreras. Sin embargo, también

unas mujeres están dispuestas a seguir el proceso judicial aún después de que se detuvo la violencia, a pesar de todos los obstáculos que deben sortear.

FACTORES QUE INCIDEN EN LOS CAMINOS DE LAS MUJERES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA

La discusión anterior señala varios factores que influyen en las decisiones que toman las mujeres a lo largo de sus recorridos por acabar con la violencia. En este acápite son abordados los elementos personales, culturales/ideológicos, estructurales y sociales que dan forma a sus caminos, mientras en el próximo capítulo veremos los factores institucionales. Las diversas variables que afectan los distintos momentos del proceso de las mujeres pueden ser positivos y/o negativos, y su nivel de influencia dependerá de las opciones y recursos que tengan a su disposición. El estudio ha constatado que dichos factores son dinámicos, tal como son los caminos de las mujeres.

La intensidad de la violencia

La violencia por parte de su pareja y sus efectos están omnipresentes en los caminos de las mujeres, aunque en el trayecto cambie la intensidad o la forma de las agresiones. De igual manera, se modifican las percepciones y las actitudes de las mujeres frente a ella. En tanto varias de sus acciones tienen efectos más o menos positivos en términos de disminuir o de parar temporalmente las agresiones, ellas suelen repetir sus actuaciones hasta que dejan de ser efectivas y deciden probar otra opción.

> A los dos años de lo que vivimos juntos él me agredió y yo no hice nada. Luego como a los cuatro años así mismo me volvió a agredir. Ahí si le dije que se vaya de la casa, que yo me quería separar y que no se preocupara por mijo porque yo igual trabajo para él. Él dijo que se iba a ir, era en diciembre [llevaban 5 años de casados], pero mejor llega un día viernes borracho a la casa y tenía un arma. Cogió el arma y empezó a disparar, entonces yo tuve que esconderme cogida de mijo porque era terrible con los disparos porque podía salir herida yo o mijo. Ahí llamé a la policía y le mandé preso esa vez. Antes ya había habido episodios con la pistola pero no para llegar a ese exceso, y como esa vez ya llegó a su límite entonces dije 'no, yo ya así no más'. Esa fue la primera vez que reaccioné (Norma, 23 años, área urbana, mestiza, primaria completa, artesana, Cuenca).

El testimonio ilustra la tendencia encontrada en el estudio regional de que la tolerancia frente a la violencia se termina cuando rebasa ciertos límites o se torna más peligrosa.

Así, en varios casos, el silencio y las estrategias conciliatorias se modifican y las mujeres se deciden a terminar con la relación, sea separándose, refugiándose donde una persona conocida o en un albergue. Luego, por lo general, las mujeres entrevistadas, con mayor conocimiento y apropiación de sus derechos, optan por medidas y estrategias más decisivas como, por ejemplo, pedir el alejamiento del hogar del agresor, o seguir con el proceso judicial.

Las percepciones de las mujeres

Un factor que influye en las decisiones y en los caminos de las mujeres son las percepciones que tienen respecto al problema, a sí mismas y a sus derechos; las cuales suelen modificarse por las vivencias y aprendizajes durante su trayecto para enfrentar la violencia. Se puede argumentar que la lucha a nivel macro (nacional, regional, global) por la garantía, defensa, promoción y ejercicio de los derechos de las mujeres a vivir sin violencia, también opera a nivel micro en los caminos de cada mujer. En general, el estudio encontró que al inicio de sus caminos muchas mujeres se guían por interacciones influidas por la concepción familista o basadas en un enfoque informal de 'lo justo', aunque para algunas sus decisiones reflejan más una perspectiva normativa, de derechos o aún feminista. Se encuentra mayor presencia y conocimiento de estas últimas perspectivas al inicio de los caminos de las mujeres de Belo Horizonte, entre las jóvenes de Cuenca, y, en menor medida en las mujeres de Ciudad Sandino y Villa El Salvador, lo que en gran parte respondería a un mayor acceso a información sobre sus derechos. También se encontró a que algunas mujeres cambian su punto de vista sobre la protección de su familia, por lo que se deciden a poner una denuncia formal en la CM. Las percepciones del personal y de los y las profesionales que ellas encuentran durante sus caminos, como entre su red personal, también van teniendo un impacto en su trayecto.

La idealización del matrimonio y la ruptura de la relación con el agresor

Muchas de las mujeres entrevistadas en los cuatro sitios de estudio experimentan una gran transformación en su percepción de la relación conyugal y sobre la importancia de mantener la unidad familiar a cualquier costo, cambio que les permite romper su relación de pareja en algún momento e incide para que se decidan a denunciar la violencia y a seguir el proceso judicial pertinente.

Parece que la separación les ayuda a estar más firmes en su decisión de seguir los procesos judiciales. Lo opuesto también parece ser cierto; es decir, mientras las mujeres sigan creyendo en el ideal del matrimonio, es difícil que se decidan a seguir toda la ruta

judicial hasta llegar a una sentencia. Si bien muchas de las entrevistadas rompieron con su pareja, esto no significa que todas lo hacen o que tomar esta decisión pone un fin definitivo a la relación, ni que todas quieren que su pareja sea sancionada. Vale señalar que, aunque en muy pocos casos, algunas usuarias de la CM de Belo Horizonte se negaron a ser entrevistadas, manifestando que la violencia había terminado y que estaban bien con sus parejas (Pasinato, 2010). Los relatos de las mujeres revelan que son pocas las que se separan de su pareja antes de acudir a la CM, mientras las que siguen en sus relaciones muchas veces regresan a la CM buscando repetir intervenciones informales para detener las agresiones, tal como lo hicieron en las 'primeras visitas', sin realizar una denuncia o seguir un proceso formal.

El apoyo y/o presión de integrantes de su red personal

Tanto las mujeres usuarias entrevistadas, como las consultadas en la encuesta poblacional, manifestaron que buscaron o buscarían el apoyo de su madre; como también de amigas, vecinas u otras personas de su familia. Las respuestas que reciben de parte de estas personas será clave en las decisiones posteriores que tomen. Hay diferentes maneras en que sus allegados/as las respaldan: sostén emocional, apoyo ideológico para cambiar sus percepciones de la situación, ayuda material y práctica, por ejemplo, les dan refugio temporal o les ofrecen un nuevo hogar, les acompañan a la CM u otra instancia, les dan información sobre servicios disponibles, entre otras. Sin embargo, no siempre todas las personas de sus redes las apoyan en sus caminos para protegerse o para salir de la violencia o denunciarla.

La autodefensa

Un momento en el proceso de algunas de las mujeres entrevistadas en Ciudad Sandino, Cuenca y Villa El Salvador consiste en una respuesta física ante las agresiones. En unos casos, como en Ciudad Sandino, las mujeres intentan este camino antes de acudir a la CM; en otros, como en Villa El Salvador, la utilizan cuando no encuentran una solución adecuada en la CM y se sienten frustradas e impotentes.

> Siempre le respondía, yo no me dejaba, porque yo también lo puteaba y me trataba de defender. Pero que va, ellos son más fuertes y salía golpeada (Mercedes, 25 años, obrera de zona franca, Ciudad Sandino).

El testimonio de Mercedes señala dos aspectos importantes de la autodefensa. Por un lado, es una manera práctica en que algunas mujeres cuestionan ser sometidas a

su pareja. Por otro lado, da elementos para cuestionar el mito sobre las peleas físicas entre la pareja, que se manifiestan en expresiones como que 'les gustan agarrar' o que son 'riñas conyugales', en vez de verlas como la expresión del poder desigual que ejerce el hombre sobre la mujer, o que la mujer responde para defenderse.

Si la autodefensa es una respuesta efectiva a largo plazo, no está claro. En Cuenca reportan que los resultados nunca fueron positivos, sea porque hubo represalias, fueron cuestionadas o revictimizadas por terceras personas. El informe de Villa El Salvador cita otro estudio que encontró resultados mixtos entre un cese de la violencia y un incremento de la misma (Macassi León et al., 2010: 51).

La intersección de género con otras relaciones de poder

Los relatos de las mujeres dan testimonio de cómo diversas estructuras de poder se cruzan con los condicionantes de género para acrecentar las barreras que encuentran y/o mermar las posibilidades de encontrar soluciones adecuadas a su situación. La mayor parte de las obstrucciones que enfrentan coinciden con la imposición de mitos que naturalizan las relaciones desiguales entre mujeres y hombres, por ejemplo cuando no se aceptan las denuncias de algunas mujeres. Las relaciones de poder más evidenciadas en los caminos de las mujeres son: el género, la etnia, la procedencia, la edad, la clase social y la religión.

Un determinante que impide que muchas mujeres salgan de una relación violenta son *los factores socioeconómicos*, pues al no tener ingresos propios o autonomía económica, dependen del hombre proveedor para cubrir sus necesidades básicas y, principalmente, las de sus hijos/as.

> Nosotros necesitamos para comer, necesitábamos para vivir, subsistir y como yo no trabajaba en ese tiempo, yo también tenia que esperar lo que él diga, por eso yo te digo, que muchas veces es bueno que la mujer trabaje (Marita, 49 años, técnico superior, Promotora, Villa El Salvador).

En este sentido, la falta de un trabajo, de una vivienda propia o de dinero para pagar gastos indirectos asociados con un proceso judicial, puede impedir su salida de la situación o el trámite de cualquier procedimiento formal. Sin embargo, una vez que las mujeres deciden que ya no pueden exponerse más o exponer a sus hijos a la violencia, una de las medidas que ellas toman es buscar trabajo o una fuente alternativa de ingresos. Sin duda, contar con recursos propios contribuirá al propósito de independencia y tranquilidad de las mujeres y su prole. No obstante, es necesario señalar que la capacidad para salir

de la relación violenta no se reduce a resolver la situación socioeconómica sino que es necesario que, de alguna manera, las mujeres puedan afectar la relación de poder de género que subyace como causa última del problema. Ejemplo de ello son las mujeres que tenían su propia fuente de ingresos, pero que no pudieron cortar de forma inmediata con la relación de pareja y que vivieron la violencia en silencio.

Otra manera en que la dependencia socioeconómica puede afectar su camino es que este hecho suele ser utilizado como un mecanismo de presión por parte de sus familiares o de los maridos, quienes con frecuencia las amenazan con quitarles la vivienda o sus bienes, y de no entregarles recursos para la subsistencia familiar. Se trata de un chantaje o de un acto de violencia patrimonial.

Si bien es fácil suponer que la *pertenencia étnica o racial*, cuando se trata de grupos socialmente excluidos (población indígena y afrodescendiente) es un limitante adicional para acceder a la justicia (distinta lengua, cosmovisión, cultura) en casos de violencia, ninguno de los estudios de caso se realizó en un territorio con una presencia significativa de pueblos indígenas y/o grupos étnicos marginalizados. Se trata de un tema pendiente que deberá ser abordado en investigaciones futuras. De todas maneras, como se señala en el estudio del Ecuador, en el país hay un dicho generalizado, "la justicia es solo para los de corbata", expresión que condensa la existencia de estructuras de poder de género, etnia y clase socioeconómica, las mismas que pueden confluir para intensificar su impacto en las mujeres pobres y de grupos discriminados. En el mismo trabajo se señala que "dentro de las lógicas y códigos culturales de la población indígena y campesina, la justicia no está necesariamente regulada por códigos o instancias formales" (Camacho et al., 2009: 107), de manera que las mujeres indígenas en Ecuador que sufren violencia, muchas veces acuden a las instancias comunitarias que se rigen por el derecho consuetudinario.

La *edad* suele incidir en el conocimiento y en la apropiación de sus derechos que tienen las mujeres. En Cuenca, las jóvenes son las que menos se callan y toleran las agresiones, siendo las que más acuden a denunciarla luego de que se han producido los primeros episodios de violencia.

> La creación de comisarías [especializadas] y de una ley, yo creo que sí ha hecho cambiar en algo la mentalidad de las mujeres. Las mujeres ya dicen: 'no, hay una ley, ya no se puede pegar'… Uno escucha a las mamás y dicen: 'si yo hubiera sabido que había esto, ¿qué me iba a dejar pegar tanto tiempo?' Entonces ahora muchas jóvenes recién casadas, ellas son las primeritas que van y sacan una boleta de auxilio porque no quieren que les peguen (Coordinadora, Red interinstitucional de atención y prevención de la violencia intrafamiliar – RIAP-VIF, Cuenca).

Por el contrario, los resultados de la encuesta en Villa El Salvador llaman la atención sobre el hecho de que las mujeres de 40 a 49 años tienen menos conocimiento de sus derechos que los grupos etarios más jóvenes (Macassi León et al., 2009). Al mismo tiempo, en Ciudad Sandino, Cuenca y Villa El Salvador, algunas de las mujeres en este rango de edad relataron las malas experiencias que tuvieron en el pasado al ir a una comisaría policial común, antes de que existieran las Comisaría de la Mujer. Sus narraciones refieren que la creación de las CM ha constituido un avance significativo, a pesar de las limitaciones que pudieran tener, a la vez que dan cuenta de los cambios logrados en las últimas décadas con respecto a las percepciones sobre la violencia doméstica en general y los derechos de las mujeres en particular.

La influencia de las *creencias religiosas* en las decisiones de las mujeres aparece en los testimonios de algunas de las mujeres entrevistadas, quienes señalan que una de las motivaciones para mantener su matrimonio fue su fe o esperanza en un 'cambio' del agresor, como también su deseo de no contravenir los mandatos de su religión.

> En el 2001 me fui la primera vez [a la CMF], que así mismo me trataba demasiado mal mi esposo. Saqué la boleta de auxilio… Había que renovarle cada mes, y así pasaba el tiempo. El venía de a buenas, con mis otros familiares me hacían [reconciliarse]. El decía que no va a ser malo, entonces sí, le creía a él. Yo decía, porque a lo mejor él es mi esposo, tengo que confiar en él. Si ha de cambiar, soy casada ante Dios. Para no cometer ese pecado, como ante Dios me he casado, no me separe. Imagínese son 19 años que he venido soportando tantas cosas que me ha hecho; tanto daño me hizo (Yazmín, 38 años, área urbana, indígena, primaria completa, empleada doméstica, Cuenca).

Yazmín reconoce el efecto dañino de haber tolerado la violencia por tanto tiempo, siendo sus creencias religiosas una de las razones para ello. Su testimonio muestra como dichas creencias pueden reforzar la subordinación de las mujeres, como también la concepción familista. Pero también, tal como testimoniaron algunas entrevistadas, sobre todo en Cuenca y Ciudad Sandino, hay familiares o personas allegadas que apelan a la religión para aconsejarlas y darles mensajes de encontrar salidas a la violencia que no impliquen la ruptura familiar o de pareja, inhibiendo así la denuncia formal y la acción legal. No obstante, es necesario reconocer que dentro de las iglesias hay distintas posturas, por ejemplo en Cuenca, es la pastoral social de la iglesia católica la que mantiene la casa de acogida para mujeres violentadas, la misma que trabaja desde una perspectiva de apoyo estratégico.

El acceso a la información

Como se ha dicho, cuando las mujeres rompen el silencio, una de las mayores barreras que enfrentan es el reducido acceso a la información sobre sus derechos, los procedimientos,

las instancias especializadas y los servicios que éstas brindan. Aunque en la encuesta se demuestra que casi todas las mujeres saben que la ley sanciona la violencia conyugal, no conocen a profundidad su contenido ni alcance, cómo tampoco cuáles instancias especializadas existen en su comunidad o cuáles son los servicios y las competencias de las CM. Esta falta de información, por lo general, se constata en los relatos de todas las mujeres entrevistadas. Esta sería una de las razones por las cuales las mujeres acuden más a la CM, puesto que es la instancia más conocida por la población. La excepción sería Belo Horizonte, pues se encontró que las mujeres acceden a más fuentes de información y que ellas acuden más a otras instancias, antes de ir a la CM. En Ciudad Sandino los registros de la CM evidencian que solo el 22,9% de las mujeres que acudieron a ella en el 2008 pusieron una denuncia, lo que sugiere que muchas mujeres únicamente van con el fin de solicitar información sobre qué hacer para poner fin a la violencia.

La limitada información que tienen las mujeres, especialmente al inicio, contribuye a complicar sus recorridos para acceder a la justicia y eliminar la violencia. También incide en crear incertidumbre en las mujeres. Otro efecto puede ser que sus caminos no sean lineales; que las usuarias regresen una o más veces a la CM, que se detengan porque no encuentran una salida efectiva, que se retiren, se frustren y permanezcan más tiempo sin ejercer plenamente sus derechos, situación que les podría exponer a mayor violencia. También ocurre lo inverso, como subraya el informe de Brasil.

> En sus relatos las mujeres revelan, también, que los obstáculos pueden ser más fácilmente superados, en la medida en que con los pasos dados van ganando confianza y adquieren información sobre sus derechos y sobre la posibilidad de vivir sin violencia (Pasinato, 2010: 81).

Adquirir esta información no siempre es un proceso lineal, pues a veces aprenden no solamente a través de la información proporcionada por un/a profesional, sino mediante sus procesos de prueba y error. Otro factor asociado es cómo se transmite esta información, es decir, si se lo hace buscando estimular a las mujeres a tomar sus propias decisiones con respecto a las opciones disponibles, esto puede contribuir más a fortalecer su agencia.

Un camino doble y simultáneo

El análisis de los momentos y los factores principales que afectan a los caminos de las mujeres en situación de violencia revela que el recorrido que siguen las mujeres es doble, en el sentido de que abarca dos procesos, uno interno y otro externo. El trayecto externo es el que siguen a nivel institucional y en el que tienen contacto con personas allegadas y profesionales. El trayecto interno se refiere a los cambios con respecto a su imaginario

individual y su autoestima; es decir, su proceso de convertirse en ciudadana de plenos derechos, de reconocer y enfrentar las estructuras de poder que subyacen tanto en su situación de violencia como en su camino para salir de ella.

> La variación en el camino en busca de ayuda también tiene que ver con el tiempo que cada mujer necesita para su recorrido 'interno' de auto-reconocimiento como sujeto de derechos y para despojarse de las nociones que naturalizan la violencia y la subordinación femenina con respecto a los hombres (Pasinato, 2010: 87).

Las dos dimensiones se constituyen mutuamente, actúan dialécticamente y facilitan u obstaculizan uno u otro proceso.

CONSIDERACIONES FINALES

En este capítulo se ha comprobado la necesidad de distinguir entre la ruta oficial de justicia y los caminos seguidos por las mujeres. Mientras la primera se enfoca en el acceso formal a la justicia, con un énfasis en la sanción, la meta principal de las mujeres es detener la violencia. Si bien todas buscan esta meta, las estrategias que emplean para lograrla son diversas, muchas de las cuales no son formales o no tienen que ver con una sentencia o sanción legal. En algún momento de su recorrido, algunas deciden realizar una denuncia formal y seguir el camino policial-judicial hasta que sus agresores sean sentenciados. En unos casos pueden hacerlo como una estrategia para frenar la violencia, mientras en otros constituye un fin en si mismo. Por ello es importante distinguir entre los dos tipos de visitas que hacen las mujeres a las CM y los distintos objetivos que persiguen en ellas.

Esta distinción se basa principalmente en un cambio en las percepciones y en la actuación de las mujeres, sea porque cuentan con mayor información sobre sus derechos y los procedimientos que deben seguir, porque han recibido apoyo de su red personal, o porque la violencia se ha incrementado y deben detenerla. Ello sugiere que el recorrido de las mujeres es dual: mientras acuden a la CM y a otras instancias para realizar diversos procedimientos, también van aprendiendo más sobre sus derechos y se van fortaleciendo como sujetos de derechos. Se ve que cuando la mayoría de las mujeres comienzan sus caminos, sus maneras de entender la violencia, la justicia y sus derechos están fuertemente influidos por conceptos familistas o tradicionales de género. Además, conciben sus derechos en una perspectiva informal de 'lo justo', pues desconocen sus derechos ciudadanos en este campo. Este proceso de aprendizaje y el desarrollo de sus capacidades se concretiza en un cambio en su autoestima y/o su empoderamiento, y en el ejercicio más completo de sus derechos.

Sus caminos también se caracterizan por ser complejos, largos y difíciles, en los cuales influyen diversos factores personales, sociales, culturales y estructurales, donde justamente un obstáculo es la falta de conocimiento de sus derechos. Ellas enfrentan las múltiples barreras para salir de la violencia, empleando una gran variedad de estrategias, las cuales cambian de acuerdo con sus percepciones. La variedad de factores y las diferentes maneras en que se entrelazan y afectan los caminos de las mujeres, crean una gama de diferentes opciones, oportunidades y barreras que inciden para que cada mujer tenga un camino distinto, un camino que no se puede determinar con anticipación, pues está lleno de tropiezos, retrocesos, pausas, éxitos, senderos alternativos y muchas otras complejidades. Salir de la violencia y/o acceder a la justicia comúnmente requiere de una transformación en uno o más aspectos de la situación y/o de los imaginarios de las mujeres. Por el arraigo de ciertas concepciones y creencias, por las dificultades para realizar estas transformaciones, ni los procesos ni los resultados son inexorables para todas las mujeres.

En el siguiente capítulo se analizará cómo las CM responden a las expectativas de las mujeres, las cuales no siempre concuerdan con la normativa nacional y/o las concepciones del personal que labora en estas instancias.

Capítulo III

Respuestas que reciben las mujeres en las CM y en otras instancias especializadas

Después de analizar los complejos, largos y difíciles caminos que deben seguir las mujeres para eliminar la violencia doméstica de sus vidas y acceder a la justicia, en este capítulo el enfoque se mueve para estudiar las respuestas que ellas reciben durante este recorrido, principalmente en las CM, como también en otras instituciones y centros. Con base en los hallazgos de los dos capítulos anteriores, aquí se argumenta que *las respuestas de las CM y de algunos actores son influenciadas parcialmente por concepciones tradicionales de género y de familia, no necesariamente coinciden con las expectativas de las mujeres, ni garantizan la terminación de la violencia y el acceso a la justicia.* Las principales expectativas de las mujeres que acuden a las CM son: protección y ayuda inmediata para frenar la violencia, denuncia para lograr una sanción formal, escucha humanizada o atención de calidad, y servicios multidisciplinarios. Para cada expectativa se consideran las respuestas brindadas según los marcos legales, institucionales y conceptuales de las/los operadores y sus instituciones y los efectos que éstas tienen en términos de contribuir o no al ejercicio de los derechos de las mujeres. Se concentra en las CM, aunque también son considerados los servicios brindados por instancias especializadas y las instancias de coordinación local en los cuatro sitios de estudio. Para ello, el capítulo se inicia con una breve presentación de las competencias de las CM.

LAS COMPETENCIAS DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER

Las Comisarías de la Mujer son instancias especializadas creadas con el propósito de facilitar el acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia de género[29]. Típicamente

[29] Las competencias de las CM han variado en cada uno de los países y siguen evolucionando. Hay mayor información y análisis sobre los modelos en los mapeos nacionales (Camacho y Jácome, 2008; D'Angelo y Molina, 2008; Pasinato y Santos, 2008; Yáñez y Molina, 2008) y en el regional (Jubb et al., 2008) elaborados al inicio de este proyecto. Se los puede encontrar en el sitio web: www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/materiales.html.

son instancias policiales, tal como operan en tres de los países estudiados: Brasil, Nicaragua y Perú. El modelo de Ecuador es la excepción, ya que es el único en la región que constituye una instancia de administración de justicia adscrita al poder ejecutivo.

Los modelos policiales tienen las siguientes competencias como parte del proceso policial-judicial: la recepción de las denuncias, incluyendo el impulso de oficio de las mismas; la investigación y esclarecimiento de los hechos; la preparación del expediente para la denuncia; la referencia de las usuarias a las instancias pertinentes para completar el expediente (por ejemplo, para el dictamen médico-forense) y la transferencia del expediente a la institución correspondiente del sistema judicial (por ejemplo, la Fiscalía). Los procedimientos para solicitar las medidas de protección comienzan en las CM de Brasil y Nicaragua y luego son transferidas al juzgado correspondiente. Si hay una violación de las medidas, las CM de Nicaragua y Perú pueden participar en su aplicación, o lo hace otra unidad policial; en Brasil ésta es únicamente competencia de la Policía Militar.

Las competencias de las CM de Ecuador, las cuales no son instancias policiales sino de administración de justicia, son las siguientes: receptar la denuncia[30] y la solicitud de medidas de protección, otorgar las medidas de amparo, realizar las "audiencias de conciliación y juzgamiento"[31], ordenar la presentación de pruebas, analizar el expediente y emitir una sentencia (en casos de violencia física) o una resolución (en casos de violencia psicológica). A esta dependencia no le compete realizar todas las etapas del proceso para lograr una sanción judicial, sino que se apoya en otras instancias: el Departamento de Violencia Intrafamiliar de la Policía (DEVIF) lleva la notificación al agresor, el Instituto de Criminología hace el informe médico legal (o un perito médico legal acreditado) y, eventualmente, el DEVIF interviene si el agresor no respeta las medidas de protección.

Las atribuciones de las CM corresponden a sus mandatos legales e institucionales, por tanto, difieren en cada país[32]. En Belo Horizonte (Brasil) durante el período que se llevó a cabo el trabajo de campo de este estudio, la CM recibía denuncias de violencia doméstica, faltas y delitos, solamente de mujeres adultas. En Cuenca (Ecuador), si bien las CM pueden recibir denuncias de cualquier integrante de la familia, en la práctica las agresiones contra menores de edad pasan a los juzgados especializados para atender a niñas, niños y adolescentes, por lo que sólo conocen denuncias de agresiones contra personas adultas. En Ciudad Sandino (Nicaragua) las CM tienen competencia para la violencia intrafamiliar y sexual, tanto de faltas como de delitos, en contra de mujeres,

[30] Mientras en los modelos policiales la recepción de la denuncia es el primer paso, en Ecuador la mayoría de las usuarias, al momento del estudio, pagan una cuantía mínima a abogadas de una ONG especializada o contratan abogados/as privados para redactar la denuncia, antes de entregarla a la Intendencia que hace un sorteo para determinar en cuál CM la usuaria se conocerá su denuncia.

[31] Si bien se llaman audiencias de conciliación y juzgamiento, no significa que se haga mediaciones o acuerdos en torno al hecho denunciado, aunque en ellas sí se puede determinar una pensión de subsistencia para los/las hijos/as.

[32] En el resto del sistema policial-judicial pueden o no haber instancias especializadas para atender la violencia contra las mujeres.

niñas/os y adolescentes. En Villa El Salvador (Perú) las CM solo reciben casos de violencia familiar, los cuales pueden ser clasificados como lesiones graves, lesiones leves o faltas; se receptan casos de violencia sexual solamente si hay un vínculo familiar entre el agresor y la víctima.

Hay otras características de las CM que son relevantes en cuanto a determinar el tipo de respuesta que estas instancias ofrecen a las expectativas de las mujeres sobre el acceso a la justicia y la eliminación de la violencia en sus vidas: la capacitación especializada; la ubicación de las Comisarías; los servicios multidisciplinarios brindados, y si éstos son brindados en la misma CM y/o en coordinación con otras instancias del Estado y de la sociedad civil y, finalmente, el sexo del personal.

Todos estos aspectos institucionales contribuyen directa o indirectamente a dar forma al camino que las mujeres recorren en su búsqueda por acceder a la justicia y poner fin a la violencia. Muchos de ellos serán retomados en la discusión a continuación, junto con las percepciones de las/los operadoras/es y otros elementos pertinentes.

LAS PRINCIPALES EXPECTATIVAS DE LAS MUJERES Y LA RESPUESTA DE LAS CM

El estudio encontró que las expectativas más frecuentes entre las mujeres son: (1) recibir protección y ayuda inmediata para frenar la violencia; (2) presentar una denuncia formal para lograr una sanción judicial; (3) recibir información, un trato adecuado con una 'escucha humanizada' y servicios de calidad en general; y, (4) acceder a servicios multidisciplinarios. Es necesario distinguir entre las respuestas 'formales' e 'informales' que solicitan las mujeres en las CM. Las formales son las que competen a las CM y, más específicamente, son los procedimientos específicos para la sanción y la protección. Las informales son las que caben fuera de estos procedimientos, no obstante, posiblemente forman parte de los protocolos, por ejemplo, la calidad de la atención. Esta demanda se explica porque muchas mujeres tienen limitados conocimientos sobre las atribuciones de las CM, de manera que no saben bien cuáles respuestas pueden solicitar.

PROTECCIÓN Y LA AYUDA INMEDIATA PARA FRENAR LA VIOLENCIA

Generalmente la gran mayoría de las mujeres acuden a la CM por primera vez luego de sobrevivir por algún tiempo la violencia en silencio, cuando la situación de violencia que sufren de parte de su (ex)pareja se ha empeorado tanto que las acciones informales o

indirectas que utilizaban en el pasado ya no son efectivas. Frente a esta situación de peligro, una de las necesidades más sentidas y una de las expectativas más importantes que tienen las mujeres al acudir a la CM es obtener la protección y una ayuda inmediata para frenar la violencia. Aquí se va a considerar tanto el procedimiento formal, es decir, las medidas de protección, como las medidas informales.

Quizás la demanda más frecuente de las mujeres que han acudido a la CM en los cuatro sitios estudiados es la de protección, preferiblemente a través de una medida inmediata. Las siguientes citas transmiten la urgencia que tienen las mujeres de beneficiarse de medidas que de alguna manera les protejan a ellas y a sus hijos/as y eviten nuevas agresiones: la expulsión del agresor del hogar que pide Norma; mientras Ana habla de manera imprecisa de apoyo, tal como suelen hacer muchas mujeres.

> Que me ayuden a detener la agresión, que él se vaya para que ya no haya más agresiones que era lo que más me dolía, porque él me trataba mal, me veía de mala manera (Norma, 23 años, área urbana, mestiza, primaria completa artesana, Cuenca).

> . . .yo les dije que me apoyaran porque ya era demasiado maltrato (Ana, 33 años, venta de ropa, Ciudad Sandino).

La accesibilidad a las medidas de protección formales varía mucho entre los cuatro países, de acuerdo con sus competencias legales. En Ecuador las medidas de protección son solicitadas y otorgadas en las CM; en Brasil y Nicaragua las comisarías especializadas tienen competencia solamente para receptar la solicitud de las medidas de protección y referirlas a instancias judiciales. En Perú las medidas de protección son únicamente solicitadas y otorgadas a través de la Fiscalía de Familia o Mixta o el Juzgado de Familia o Mixto; sin embargo, no es obligatorio poner una denuncia para solicitar una medida de protección. La gran mayoría de mujeres en Cuenca solicitan y reciben medidas de protección, mientras en Belo Horizonte, Ciudad Sandino y Villa El Salvador, aunque no hay datos globales disponibles, son mucho menos mujeres las que reciben esta medida. La información recogida de las entrevistadas señala también una diferencia marcada en la otorgación de dichas medidas: todas las mujeres de Cuenca que las solicitaron las obtuvieron, solo la mitad en Belo Horizonte y muy pocas en Ciudad Sandino y Villa El Salvador[33].

Los trámites realizados en las CM y la forma en que las mujeres son informadas, varían mucho de un lugar a otro. En Belo Horizonte, donde las CM tienen competencia para la solicitud de esta medida apenas desde 2006 en que se promulgó la Ley Maria da Penha,

[33] En este capítulo se considera el proceso de solicitud de las medidas de protección y en el siguiente se analiza los resultados.

existe un formulario que las/los operadoras/es tienen la obligación de suministrar, aunque no cuentan con un protocolo para ello.

> Allí tienen una lista y ellos van preguntando qué es lo que quieres: '¿Quieres que tenga que estar alejado cincuenta metros?'Ahí dices: 'sí'. '¿Quieres… pensión de alimentos?' Tú dices: 'sí'. '¿Quieres que él no tenga contacto con tú hijo?' 'Ah, no quiero' … y así. Es así como funciona, no es una explicación, él te pregunta lo que tú quieres o lo que tú no quieres. Si no entendiste bien lo que te están preguntando, preguntas: 'Pero ¿qué significa eso? ¿Que nunca va a tener acceso a mi hijo? ¿En ningún caso?' Ahí, si tú te quedas con dudas, tú preguntas, si no, … Eso es todo lo que puedes hacer, responder sí o no (Kátia, 28 años, negra, estudia en la universidad, no trabaja, Belo Horizonte).

Aplicar el formulario a todas las usuarias podría tener transcendencia en tanto ofrece la oportunidad de que sepan los derechos que podrían exigir. Sin embargo, la experiencia de Kátia demuestra que la forma burocrática en qué se llena el formulario más bien confunde a las mujeres, pues por lo general no reciben una adecuada explicación.

Las medidas de protección tienen poca presencia en los procedimientos de Nicaragua y de Perú. En el primer caso esto podría explicarse por el uso frecuente de la mediación que se tramita en la misma CM (además de instancias judiciales), pues a pesar que esta medida se aplica como una alternativa a la sanción, también sirve como una forma de protección en caso de que sus parejas no respeten los términos del acuerdo suscrito (D'Angelo y Molina, 2010). El informe de Villa El Salvador considera que aunque las medidas de protección no son tramitadas en las CM, el personal de la CM no hace lo suficiente para informar a las mujeres y al público sobre la existencia y el alcance de estas medidas, como tampoco sobre los procedimientos para solicitarlas; dinámica que crea una especie de círculo vicioso. Esto se explica por la incidencia de la concepción familista, la falta de voluntad del personal de dichas dependencias y por una desidia jurídica (Macassi León et al., 2010).

En el modelo policial, a diferencia del modelo ecuatoriano, habrá menos solicitudes y aprobación de medidas cautelares debido a que su emisión no es inmediata. Por ejemplo, en el caso de Belo Horizonte la policía tiene que tramitar la solicitud en 48 horas y el juzgado también tiene 48 horas para responder; luego las mujeres tienen que acudir al juzgado para consultar sobre el resultado de su solicitud. En ocasiones este período se dilata, como en el caso de algunas de las entrevistadas que esperaron hasta seis meses para recibir las medidas. Las distintas limitaciones encontradas muestran que en estos tres países hace falta una medida formal que sea ágil y de fácil acceso. Al contario, en Cuenca las medidas son emitidas casi inmediatamente cuando las mujeres ponen la denuncia y las solicitan.

Otra limitación encontrada, particularmente en los estudios de caso de Ecuador y Brasil, es que los actores institucionales relativizan la efectividad de estas medidas. Por ejemplo, en Cuenca algunas/os operadoras/es critican a las mujeres por denunciar sin tener como propósito llevar un proceso judicial para que se sancione al agresor, sino que su objetivo es solamente obtener una medida de amparo con el fin de advertir a su pareja para que se abstenga de repetir las agresiones. Si bien a las cuatro CM llegan mujeres buscando que el personal oriente a sus parejas para que las traten mejor, parece que algunas/os operadoras/es subestiman la necesidad apremiante de protección que tienen las usuarias que acuden a la CM. El estudio de Ecuador señala que otra limitación es que no siempre las medidas de amparo son efectivas, pues en algunos casos los agresores no las respetan y, en otros, la policía no responde de forma ágil al llamado de las mujeres o no detienen al implicado.

En sus 'primeras visitas' a las CM muchas mujeres esperan que el personal intervenga con *medidas informales*, tanto en el sentido de sentirse apoyadas, protegidas y escuchadas, como que actúen de forma inmediata para detener el comportamiento violento de su pareja, sin que medie una denuncia, un proceso judicial o una sentencia. Como muchas de ellas todavía quieren seguir con su relación de pareja, desean que el personal de la CM hable con su compañero/marido para que cambie su conducta, que le de una charla para informarle de las leyes y los derechos de las mujeres, o que le advierta, le amedrente o le regañe e, incluso, que le encarcele por un período breve –sin sanción formal– como una forma de advertencia.

Estas expectativas son mencionadas en los cuatro sitios de investigación, aunque con algunas variantes. En Villa El Salvador las entrevistadas piden, además de las otras formas informales de intervención, que se dé un escarmiento a los agresores. Llama la atención que en Cuenca, aún con el acceso a las medidas cautelares casi garantizado, las mujeres también piden respuestas informales, lo que muestra la variedad de expectativas de las usuarias de las CM, más allá de la norma y la respuesta institucional.

> Francisca esperaba que le llamen a su marido para 'conversar' y que él entienda que debería detener las agresiones. Dijo que le llamaron a la Comisaría, pero aparentemente la 'bronca' no surtió los efectos esperados y siguieron las agresiones (Pasinato, 2010: 88).

> Vienen acá diciendo: 'quiero que lo detengan a mi esposo porque siempre me maltrata psicológicamente'. Para ellas esa es la solución, que ellos vayan a la cárcel, como un castigo por una semana, nada más. Amedrentarlos (Suboficial de Segunda, Policía Nacional, CM, Villa El Salvador).

Las CM no necesariamente puede satisfacer todas las expectativas de las usuarias, pues no tienen competencia para realizar dichos trámites, menos aún para ordenar el encarcelamiento sin que se haya cumplido el debido proceso. En muy raras ocasiones se reporta que, en Belo

Horizonte y en Villa El Salvador, las/los operadoras/es han citado al hombre a la CM y conversan con él. En Ciudad Sandino (y en Nicaragua en general) esto suele suceder con mucha mayor frecuencia por ser el primer paso para la realización de una mediación policial.

El personal de las CM intenta dar solución al ver que muchas mujeres se encuentran entre la espada y la pared, buscando frenar la violencia mediante acciones informales y, al mismo tiempo, queriendo evitar una acción judicial que pueda concluir con la sanción o prisión de su pareja. Frente a este dilema, los cuatro estudios de caso identifican una serie de respuestas informales brindadas por las/los operadoras/es. Una opción seleccionada por una pequeña parte del personal es explicar a las mujeres con paciencia y convicción sobre sus derechos, de manera que se reconozcan como sujetos de derechos, a la vez que les informan y orientan sobre los procedimientos formales que existen para ejercerlos.

> El doctor Guaraca es una buena persona. Él sí que se paró duro cuando fui a poner la denuncia, él me sabía decir que estudie, que me ponga bien, que yo tengo derechos, me decía: 'haga saber que usted tiene alguien que le defiende'. Eso a una le ayuda porque se siente encerrada, no sabe qué hacer ni a dónde ir, a una le alienta ver que tiene ayuda de otros lados (Dolores, 43 años, área urbana, mestiza, cursando superior, negocio propio / artesana, Cuenca).

Una segunda opción –y quizás opuesta a la anterior– es que las/los operadoras/es culpabilicen a las mujeres por sus contradicciones y su indecisión en cuanto a seguir hasta al final con el proceso policial-judicial. Dichas ambivalencias responden a una multiplicidad de factores, entre las que tienen peso la perspectiva familista presente en las mujeres y en el personal que les brinda atención. Estos dos tipos de respuestas se encuentra en las CM de las cuatro localidades estudiadas.

Una tercera respuesta fue reportada en Villa El Salvador, la cual se refiere al sentimiento de frustración expresado por el personal de la CM, en cuanto a "no poder hacer más", especialmente de manera puntual, para defender los derechos de las mujeres. Vale resaltar que una oficial entrevistada señala que le gustaría tener la facultad de aplicar la prisión preventiva, sin que medie una sentencia, coincidiendo con la demanda de algunas mujeres. Esta frustración que siente es un indicador de las limitaciones que tiene el sistema y/o de los escasos resultados en la práctica.

LA DENUNCIA Y EL PROCESO POLICIAL-JUDICIAL DENTRO DE LAS CM

Este acápite se enfoca en la respuesta institucional que reciben las mujeres en las 'visitas subsiguientes' a las CM, cuando acuden con la decisión de poner una denuncia y de

seguir todo el proceso formal. Antes de indagar en los obstáculos institucionales que con frecuencia encuentran en este trayecto, es importante anotar que algunas mujeres encuentran relativamente pocas dificultades institucionales o de otra índole cuando ponen su denuncia; pues han tenido una buena experiencia en su paso por la CM.

> Olga, también, se sintió bien atendida. Ella esperaba que el marido la respete y deje de agredirle. Después que registró el hecho, las agresiones se detuvieron y, en su opinión: "yo allí fui bien tratada y no puedo decir nada sobre cómo pueden mejorar" (Olga, 51 años, multada, primaria incompleta, manicurista, Belo Horizonte; citada en Pasinato, 2010: 115).

Obstáculos en la denuncia y durante la investigación policial

Aunque son pocos los casos reportados, un primer problema que pueden encontrar las usuarias de las CM, es que el personal no recepte su denuncia, lo que puede obedecer a que desestima el caso o a que la mujer ya ha puesto una o más denuncias sin seguir el proceso, por lo que desconfía de que esta vez lo haga. Las mujeres encuentran también barreras durante el proceso de investigación policial, las que pueden ser motivo para archivar o cerrar el caso. Limitaciones para conseguir testimonios y presentar pruebas de los hechos denunciados, es también un problema recurrente.

> La primera vez él me cortó, me golpeó y esa vez fue la primera vez que fui a la Comisaría. Al siguiente fin de semana él vino y agarró a patadas la puerta y casi la quiebra, entró, me estaba escapando de ahorcar y no le importó que las niñas vieran todo eso. Y volví a ir de nuevo a la Comisaría. No me dijeron nada, vinieron a ver la puerta pero hasta pasado ocho días y no encontraron nada. En las dos ocasiones me mandaron a Medicina Legal, pero dicen que no lo pueden procesar, que no se lo pueden llevar porque lo que él hizo es faltas, no es daño, no son lesiones. Entonces, ¿qué van a esperar? ¿Hasta que me mate? (Juana, 26 años, educadora popular, Ciudad Sandino).

Otro aspecto que revela esta cita es que las mujeres tienen conocimientos imprecisos sobre los procedimientos y los requisitos para seguir un proceso judicial. Si hay algo que no les parece 'correcto', muchas no tienen los criterios ni la información necesaria, o simplemente no se sienten con el derecho de preguntar o reivindicar.

Hay que recalcar dos otros problemas frecuentes que pueden tener graves consecuencias. Uno es la falta de testigos del hecho denunciado o de personas dispuestas a testificar, lo que puede provocar que las usuarias dejen de contar con esas pruebas. Otro problema es la demora de los procesos. Tanto en Belo Horizonte como en Ciudad Sandino, al realizar las entrevistas algunas usuarias revelaron que sus casos habían estado en proceso por un

año, sin tener visos de concluir en el corto plazo. Ante estas dificultades, algunas usuarias de las CM se dan cuenta que con el acompañamiento de un/a profesional logran evitar o disminuir algunas barreras. Sin embargo, son pocas las mujeres que acuden acompañadas de una abogada u otra especialista, pues carecen de recursos económicos, o porque están comenzando su camino y desconocen cuáles servicios existen en su comunidad.

Efectos de la perspectiva familista y la desconfianza

La influencia de la perspectiva familista en las actitudes y actuación, en las mujeres y particularmente en las/los operadoras/es de las CM, puede afectar la calidad del trato, su acceso a ciertos procedimientos y generar desconfianza.

> Así como hay público que prefiere esta Comisaría, también hay público que se molesta cuando uno le dice: 'señora ya es la quinta vez que la veo por acá'. Y siempre –¿no? – no culmina su denuncia. Denuncia a su esposo pero en la tarde se está reconciliando y cuando uno le cita para que vaya, ella no pasa sus exámenes. Que 'usted tiene que sentar todas las veces que yo quiera sentar'. Y se disgusta, ¿no? Yo creo que está mal, que ella debe de comprender que esto no es un juguete, es algo serio. La denuncia es algo serio, pero ellas piensan de que no, que solamente es para llamarle la atención a su esposo desde esa forma (Alférez, CM, Villa El Salvador).

Aunque este operador expresa su malestar porque supone que las mujeres no continúan con el proceso por haber denunciado porque se han reconciliado con su pareja –lo que para él implica un desprecio del proceso formal– lo que la cita muestra es que buena parte del personal que labora en las CM no comprende a cabalidad los efectos producidos por la violencia y los múltiples obstáculos que las mujeres deben superar para llegar a la CM y seguir un proceso judicial.

Precisamente un obstáculo ocasionado por la actitud familista de algunas/os operadoras/es, puede ser que a veces tratan de disuadir a las mujeres para que no denuncien los hechos violentos.

> Solo fui a que se hiciera peor la situación. Me dijeron que tenía que hacer un arreglo, que éramos muy jóvenes y teníamos todas nuestras vidas por delante. Que teníamos que pensar en los hijos, que nos uniéramos. No hablaron conmigo a solas (Adilia, 19 años, azafata en casino, Ciudad Sandino).

> La policía no es para asentar un montón de denuncias. Se supone que la Comisaría de Mujeres es para que el hogar se una, no para separar el hogar, supuestamente ésa es nuestra función. Nosotros no decimos: ' huy! batimos

> récord en denuncias.' Sino nosotros lo que queremos es que el hogar se junte (Suboficial, CM, Villa El Salvador).

A diferencia de estas expresiones familistas más radicales en Ciudad Sandino y Villa El Salvador, en Belo Horizonte se encontró que el énfasis que han puesto las autoridades en aplicar la ley sobre la violencia doméstica, ha hecho que la concepción familista tenga poca incidencia en el personal de la CM y se expresa de manera más sutil. En Cuenca se encontró que, aún con variantes entre el personal, también hay relativamente menos presencia de la perspectiva familista.

El peso de la repetición de las denuncias genera una atmósfera de desconfianza entre las usuarias y el personal que labora en las CM, que puede tener consecuencias graves para el acceso a la justicia de las mujeres. Se encontró esta dinámica en todos los sitios de investigación, aunque expresada de diferentes maneras, por ejemplo, cuando el personal entrevistado manifiesta que a las mujeres les gusta sufrir, que no saben lo que quieren (Belo Horizonte), o que ellas piensan que la violencia es natural (Villa El Salvador). Asimismo, para algunas mujeres, ciertas personas que laboran en las CM ya no tienen credibilidad (Cuenca) o no les inspiran confianza (Ciudad Sandino). Esto sucede porque las respuestas de las CM muchas veces no son efectivas ni para detener la violencia, ni para iniciar un proceso judicial. Se puede decir que en algunas ocasiones existe una "doble desconfianza" que, como señala el equipo de Perú, "contribuye a que la impunidad sea un denominador común alrededor de los casos de violencia" (Macassi León et al., 2010: 80).

Sin embargo, no se puede generalizar, pues en los cuatro sitios de estudio, varias usuarias relataron experiencias positivas cuando fueron a las CM. Asimismo, en las entrevistas con funcionarias/os se encontró que algunas/os son sensibles, que entienden estas dificultades y promueven que las mujeres se reconozcan como sujetos de derechos. Es decir, sus actitudes y su comportamiento con las usuarias reflejan el enfoque de apoyo estratégico.

> Entonces, de esa manera, cuando ella acude a la Comisaría es porque ya pasó por un poco de todo. Ella ya logró convencerse de la falta de apoyo de la familia y busca la Comisaría. Por eso, creo que nosotros debemos tratarlas bien, de verdad. Yo creo eso, pienso de esa forma (Policía varón de la CM, Belo Horizonte).

Las normas de las Comisarías mencionan el buen trato y el personal lo aplica de distintas maneras, algunas veces, como en el caso citado, se busca fortalecer a las mujeres; no obstante, estas actuaciones son más bien una excepción. Una deficiencia en cuanto a asegurar un trato adecuado es que no se hace un monitoreo efectivo de la implementación de estas normas.

La violencia psicológica y la mediación

Si bien el reconocimiento legal de la violencia psicológica fue una innovación en estos países, aún las mujeres encuentran barreras para acceder a la justicia en estos casos a causa de limitaciones de la normativa misma, los sesgos presentes en el sistema y la percepción que tiene el personal que influye para que se menosprecie este tipo de violencia. Con respecto a la normativa, solamente en Brasil y Nicaragua se puede procesar estos casos por la vía penal, aunque también hay algunas limitaciones, por ejemplo en Brasil todas las distintas formas de violencia psicólogica no son reconocidas, además las lesiones psicológicas no son tipificadas explícitamente. En Ecuador la violencia psicológica es procesada por las CM, pero mediante un trámite especial por la vía civil. En Perú su limitada aplicación es debida a dificultades en los procedimientos para cuantificar los daños. Al mismo tiempo las percepciones de varias/os operadoras/es también funcionan como un filtro, trabando la posibilidad de seguir la ruta judicial.

> Creo que fue en 2002, 2003, la comisaria me dijo que no podía hacer nada, que la única cosa que ella podía hacer era llamarle a él allá y 'darle una regañada', porque él no me había agredido. Yo nunca fui agredida físicamente, nunca tuve un ojo morado, un brazo roto para mostrarles… Le dije: 'oiga, si yo hago eso y no pasa nada, si yo vuelvo, él me mata. Eso no va a resolver. No puedo hacer nada'. Entonces yo desistí (Marisa, 48 años, blanca, superior completo, separada del trabajo por licencia médica, Belo Horizonte).

En Belo Horizonte en particular, se observa que estos casos son clasificados implícitamente como 'no penales', por tanto no son priorizados por las/los operadoras/es y las mujeres tienen que insistir para ser atendidas (Pasinato, 2010). También en Belo Horizonte y en Ciudad Sandino, se encontró que las mujeres reciben mejor atención si llegan a la CM con suficientes evidencias de daños físicos severos que corroboran sus relatos, pues es visible el 'cuerpo del delito'. Aunque este concepto es una figura desfasada de la tradición jurídica de la región, aparentemente sigue cobrando vida en las CM y otras instituciones del sistema judicial.

Un procedimiento que incide para que las usuarias no continúen todo el proceso formal es el uso frecuente de la mediación en Nicaragua, la misma que puede ser realizada en las CM (o en la delegación policial) a través de la Dirección de Resolución Alterna de Conflictos (DIRAC), en el Ministerio Público o en el Juzgado Local. En este país, desde los años noventa, han habido grandes debates sobre el uso de la mediación (Jubb, 2001). Por un lado, se señala como uno de los beneficios de este procedimiento, el hecho de que puede aplicarse en los casos donde no hay suficientes evidencias para procesar las lesiones como un delito; en cuyo caso la mediación permite que las mujeres obtengan 'algo' para protegerse, hasta que puedan reunir más pruebas para realizar una denuncia por un delito (D'Angelo y Molina, 2010).

Por otro lado, la mediación viola los derechos humanos de las mujeres de múltiples maneras. En primer lugar, el desconocimiento sobre los efectos y el alcance de la medida, como la influencia de la concepción familista, inciden para que algunas mujeres soliciten este procedimiento; pero, en otros casos, las operadoras promueven su uso en vez de receptar la denuncia, sobre todo, cuando de forma subjetiva consideran que la mujer no va a seguir el proceso. Segundo, las mujeres muchas veces no inscriben las mediaciones realizadas en las CM, en otras instancias policiales o en los los juzgados; por ende, después no tienen el mismo acceso a la protección si el acuerdo es violado, ni les sirve como evidencia en otro proceso judicial que emprendan buscando sancionar el agresor. Tercero, a veces se aplica en casos de delitos u otras circunstancias que no son susceptibles de mediación. Cuarto, usualmente las dos partes asumen responsabilidad por la violencia y se comprometen a no repetirla, lo que ignora que uno fue el agresor y la otra la agredida, y desconoce la relación de poder que sustenta la violencia de género.

> Así como lo evidencia, el uso excesivo de la figura de la mediación, uno de los riesgos del modelo es 'psicologizar la violencia,' corresponsabilizando a la mujer víctima, a la par del hombre victimario, invisibilizando su carácter de delito y negando los derechos de la mujer (D'Angelo y Molina, 2010: 26).

Debido a que este procedimiento contraría lo establecido en la normativa regional e internacional sobre los derechos humanos, ha sido eliminado de las leyes de los otros países, mas continúa vigente en Nicaragua, no sólo desconociendo el marco legal internacional, sino afectando el ejercicio de los derechos y el acceso a la justicia para las mujeres en situación de violencia.

Barreras por la intersección del género con otras discriminaciones

Uno de los filtros que extraoficialmente se practica en las CM, es que se da una atención diferenciada a las mujeres dependiendo de la clase social y de su etnia, como también del nivel de escolaridad o conocimiento que tengan de sus derechos. Esto indica que las brechas reveladas en la encuesta acerca del acceso de información sobre los derechos de las mujeres según clase socioeconómica, edad, etnia, nivel de escolaridad y área de residencia, cobran vida cuando ellas acuden a las CM.

> Las personas muy humildes son tratadas un poco de lado… Y allá llegan muchas mujeres golpeadas, con los hijos, zapatillas de caucho, sin dinero para darles algo de comer a sus hijos porque acaban de ser agredidas y corren a la Comisaría de la Mujer. Sentí mucho eso allá. En eso encontré una falla porque creo que ahí en la recepción debe atender una persona más capacitada para recibir a las víctimas. Yo ya tenía un amparo, ya tenía un abogado. Así, sentí que muchas hasta desistían, que estaban con sus hijos llorando y cansadas de esperar se iban para

> su casa. […] Y ahí me quedaba pensando 'ellas van a volver de nuevo para ese infierno, van a llegar a su casa y van a seguir siendo maltratadas porque ahí los maridos ya van a saber que ellas fueron y que…'. No es que se golpeó la cara con la puerta, sino que muchas veces no sucedía lo que ellas esperaban (Gabriela, 40 años, blanca, superior completo, funcionaria administrativa en una empresa privada, Belo Horizonte).

Éste y otros testimonios revelan que las mujeres que no saben cómo manejar el sistema, que suelen encontrar barreras específicas para ser atendidas, para realizar los trámites esperados o para recibir mayor información. Como plantea el equipo de Ecuador, analizar la ruta institucional:

> Revela el 'calvario' que deben seguir las mujeres que han sufrido violencia, si es que desean seguir el proceso hasta obtener una sentencia y una sanción. Hemos mostrado cómo toda la carga procesal tienen que asumirla las víctimas, por lo que llevar adelante su causa, exige a las mujeres un sinnúmero de esfuerzos, dedicar mucho tiempo, llenarse de paciencia y tener una enorme perseverancia para no desertar en su propósito. (Camacho et al., 2009: 169)

En general, las mujeres que se deciden a poner una denuncia en la CM y a seguir todo el proceso policial-judicial enfrentan una variedad de obstáculos en las CM de las localidades investigadas, los cuales pueden interrumpir, atrasar, complicar o limitar su camino para acceder a la justicia y erradicar la violencia de su vida.

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA ESCUCHA HUMANIZADA Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS

Algunas de las expectativas que tienen las mujeres de las CM tienen que ver con la calidad de los servicios. En todos los sitios de investigación se encontró que las mujeres ponen énfasis sobre los siguientes elementos: el trato digno o la escucha humanizada; recibir mayor información; en algunos casos, ser atendidas por mujeres porque piensan que les tratarán mejor y otros indicadores de la calidad del servicio, como son la privacidad y el horario de atención. Muchas de sus expectativas coinciden con los estándares del buen servicio –que las mujeres han de ser tratadas como decisoras de sus propias vidas (Batres, 1997)– lo que supone que éstos las apoyen en el proceso de apropiación de sus derechos.

El buen trato y la 'escucha humanizada'

Estos dos aspectos son quizás los más valorados por las mujeres que acuden a la CM y a las otras instituciones relacionadas. Tal como se ha señalado, sentirse apoyadas o escuchadas

son dos expectativas fundamentales de las mujeres, quienes esperan ser respaldadas en sus caminos tan llenos de riesgos y de obstáculos. La expresión "escucha humanizada" utilizada en el estudio de Brasil, se refiere a una atención que parte del "reconocimiento de que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanas y que tiene como objetivo el fortalecimiento de las mujeres para que puedan romper con la situación de violencia" (Pasinato, 2010). Hay varios ejemplos de mujeres que reciben un buen trato en las CM, como señala el equipo de Ecuador:

> El Comisario intenta 'empoderar' a las mujeres, informándoles sobre "lo que significa la Comisaría, la ley [contra la violencia intrafamiliar], es decir una especie de explicación de cuáles son los objetivos y los derechos que ella tiene al acceder acá… para tratar de que ella mismo impulse el proceso, que se obtengan procesos culminados y que la respuesta sea efectiva" (Comisario encargado de la CMF 2ª, Cuenca; citado en Camacho et al., 2009: 134).

El trato que brinda este titular de la CM es coherente con los principios de la escucha humanizada y, tal como se señaló anteriormente, es una decisión personal consciente de apoyar a las mujeres, tanto para darles información sobre sus derechos, como por apoyarlas para que se apropien de ellos y ejerzan su ciudadanía. En el otro extremo, en las entrevistas realizadas a las usuarias de las CM en las cuatro localidades, se recogieron los testimonios de varias mujeres que relatan experiencias de no haber sido bien tratadas y se quejan de la inadecuada atención que recibieron.

> Son tan indiferentes y te miran tan duramente. […] 'A ver, ¿qué vas a decirme?' Algo así con la mirada, ¿no? Se te olvida todo cuando la miras. O te sientes que 'bueno, todavía no me han cortado'. Esto no, no sé. Bueno, me insultan, me ofenden. Tendría que estar ella en mi casa y vivir ese ambiente para que recién diga: 'bueno, sí' (Malena, 43 años, técnico superior, ventas por catálogo, Villa El Salvador).

> A veces ellas se ponen muy bruscas a regañarlo a uno, y a decir: 'si porque vos tenés la culpa, porque ya te habíamos dicho, ya sabías. ¿Por qué lo aceptaste? ¿Por qué volviste si nosotras te estábamos ayudando? Si él no te puede hacer nada, si nosotras somos tus amigas para ayudarte' (Elsa, 30 años, colectora de una empresa, Ciudad Sandino).

A través de los testimonios de las entrevistadas y de la observación en las CM, se encontró que los mayores problemas con el trato tienen que ver con la indiferencia y la tendencia a culpabilizar a las mujeres por no seguir las orientaciones que les da el personal, especialmente con respecto a los procedimientos de la denuncia. Es menos común que las mujeres sean culpabilizadas por provocar la violencia.

El trato varía mucho de un lugar a otro, como también entre las y los operadores. En Cuenca y Ciudad Sandino las mujeres reportan un balance positivo; en los otros dos sitios

es considerado deficiente en general. En Belo Horizonte el mayor problema señalado es el trato burocrático, mientras en Villa El Salvador se cita principalmente a la indiferencia. En todos los casos se analiza que el trato que reciben las usuarias depende mucho de la sensibilidad, la formación y el compromiso de cada operador/a, es decir, existe un alto nivel de individualización en la calidad de la atención.

Información y orientación sobre sus derechos y los procedimientos policiales-judiciales

Una de las mayores expectativas que tienen las mujeres –tanto de las pobladoras como de las usuarias de las CM– es recibir información y orientación sobre sus derechos y sobre los procedimientos judiciales que deben seguir. Al preguntar a las encuestadas sobre el tipo de apoyo que buscarían si su pareja le maltratara, una de las respuestas más frecuentes fue información y orientación: el 19,5% en Belo Horizonte, el 22,3% en Cuenca, el 26,2% en Ciudad Sandino y el 28,3% en Villa El Salvador. El menor porcentaje que presenta Belo Horizonte se puede interpretar como resultado de un mayor acceso a la información que hay en la actualidad; mientras el mayor porcentaje en Villa El Salvador puede significar que en esta localidad la población femenina conoce menos las leyes y los servicios, pues también aquí el porcentaje de mujeres que conocían la existencia de la CM fue menor que en los otros lugares estudiados.

La necesidad de recibir información es también subrayada en los testimonios de las usuarias, quienes suelen vincular la calidad del trato con la información recibida. Sus valoraciones son mixtas.

> En el primer momento, todo el tiempo la Dra. A fue muy cariñosa, me respaldó, me ayudó, me dijo que realmente era muy difícil, pero que yo no podía ceder. De ahí ella me explicó que de acuerdo con la Ley María da Penha, a partir del momento en que yo fui a la Medicina Legal, el proceso iba a seguir independientemente de que yo quiera llevarlo o no adelante (Heloisa, 44 años, mulata, superior completo, funcionaria pública, Belo Horizonte).

> Pues ahí me trataron bien, aunque hasta ahorita me doy cuenta que me tenían que hablar de mis derechos y lo que tenía que hacer (María, 27 años, empleada doméstica, Ciudad Sandino).

Un espacio importante para proveer de información a las usuarias de las CM pueden ser las salas de espera, pues en el tiempo que pasan ahí las mujeres pueden revisar material impreso o visual sobre sus derechos, las opciones que pueden tener, los requisitos y procedimientos y los servicios que existen en la CM y en la comunidad. Sin embargo,

se encontró que la sala de espera y otros espacios de las CM no son aprovechados suficientemente para ello. Una crítica es que la información es escasa, que los mensajes no corresponden a los derechos de las mujeres y, a veces, hasta es contradictoria. Además, solo en Belo Horizonte hay alguien que atiende permanentemente en la sala de espera, preguntando a cada persona el motivo de su visita, ofreciendo orientación en términos de si deben quedarse para ser atendidas o si deben acudir a otra instancia. Entre las limitaciones que enfrentan las usuarias es que no saben cuánto tiempo deben esperar ni si pueden hacer una pregunta sencilla antes de su turno, lo que produce cierta desorientación, como se señala en el estudio de Ciudad Sandino.

En ninguna de las CM analizadas existe una práctica habitual de entregar información escrita a las mujeres durante las entrevistas, sea material producido por las organizaciones feministas y de mujeres o por las mismas CM y otras instancias del Estado. Ello refleja que no se está haciendo un esfuerzo adecuado para brindar esta información a las usuarias. Una consecuencia de la deficiente información, de acuerdo con varias entrevistadas en los cuatro países, es que hay uno o más aspectos del proceso judicial de sus propios casos que ellas no entienden, por ejemplo, cuáles son las medidas de protección que pueden solicitar y su alcance. Además, si no se les brinda información sobre los procedimientos, sus derechos y otras opciones que tienen, o si la información disponible es de corte familista, difícilmente las usuarias pueden convertirse en sujetos activos de sus procesos.

La relevancia del sexo del personal para la calidad de la atención

Existen prácticas y políticas distintas en cada país o localidad con respecto al sexo del personal de las CM. En las CM de Brasil y Perú en general hay un número similar de policías varones y mujeres, mientras en las localidades estudiadas había una mayor presencia de mujeres. En Perú hay una política que asigna una división sexual de trabajo: se estipula que quienes atienden directamente a las mujeres en situación de violencia, por ejemplo quienes toman la denuncia, solo pueden ser policías mujeres. En Ecuador no hay una política al respecto; en la práctica, en una de las CM de Cuenca no había ninguna mujer, mientras en la otra sólo había una. En Nicaragua, donde el 27% de los miembros de la institución policial son mujeres, la política y la práctica es que en las CM solo trabajan mujeres, aunque el personal de apoyo (por ejemplo choferes) pueden ser varones.

Las usuarias manifiestan una variedad de opiniones y experiencias al respecto. Algunas entrevistadas consideran que hablar con una operadora mujer, especialmente cuando la usuaria está muy vulnerable, es una gran ventaja. Esta percepción fue encontrada

especialmente en Ciudad Sandino y en Villa El Salvador. Otras usuarias de los tres sitios de estudio –con la excepción de Ciudad Sandino, donde no trabajan varones– manifiestan que no han encontrado una diferencia en la atención brindada por hombres y mujeres.

> En cambio cuando fui [a la CM] me sentí, como te digo, respaldada. Y aparte era diferente porque tú podías como mujer hablar y expresarte mucho más amplio. Y te hace ver también de que tú te valorices con tus derechos, con tus demandas. Entonces como te digo, me hizo sentir mucho más segura. Fue diferente porque no pregunta morbosidades como los varones, y aparte de eso que me dio mi autoestima, me lo levantó a lo que yo tenía, … tenía muy decaída (Patricia, 39 años, superior incompleta, desempleada, Villa El Salvador).

> Entiendo que sean policías, pongámoslo así. Pero estamos hablando de mujeres y ellas no te inspiran aquella confianza, como que podrías platicar con ellas. Más bien son todas serias, más bien te dan temor. Tampoco se trata que vayan a estar con una risa de oreja a oreja. Pero sí, que sean un poco más sociables (Verónica, 30 años, estilista, Ciudad Sandino).

A través de la observación realizada en las CM, se pudo constatar que no es relevante el sexo de la persona que brinda la atención, puesto que tanto mujeres como hombres pueden brindar una atención que fortalece a las mujeres, como también una que les culpabiliza. De ahí que la opinión generalizada de las usuarias es que es más importante la calidad del trato que el sexo de la persona que les atiende. Una mejor actuación responde a la confluencia de una serie de factores: su experiencia, su concepción de la violencia y el acceso a la justicia, su interpretación de las políticas institucionales, su formación y capacitación, su sensibilidad y compromiso.

La privacidad y los horarios de atención

Un indicador de la buena calidad de los servicios es garantizar la privacidad. En el caso de las CM, se encontró que a pesar de tener una entrada independiente, ello no asegura la suficiente privacidad que requieren las mujeres en situación de violencia. Por ejemplo, en los cuatro lugares estudiados, se vio que la sala de espera no tiene suficiente privacidad ni un ambiente acogedor para las usuarias y que, incluso, pueden encontrarse allí con su propio agresor, sus testigos y familiares, lo que las coloca en una situación delicada y desagradable.

En Belo Horizonte, en particular, se señala que hasta vendedores/as ambulantes tienen acceso a las instalaciones de la CM. En cambio, en Ciudad Sandino, se indica que a veces hay tantas personas que ya no hay lugar. En tres de los casos –Belo Horizonte, Cuenca y Ciudad Sandino– las oficinas donde las mujeres ponen su denuncia son privadas, pero su

ubicación o el tipo de construcción permite que se escuche de una oficina a otra lo que allí ocurre. En Villa El Salvador hay una sala grande donde se atiende a todas las mujeres que van a denunciar, por lo que puede haber más de una mujer presentando su caso en la misma sala. Durante la observación se vio que a veces las operadoras se meten en otro caso, hasta hacen comentarios a la otra usuaria de distinto tipo. Limitaciones en los recursos materiales, traducidas en instalaciones inadecuadas, son un factor importante en la falta de suficiente privacidad. Sin embargo, también se observó a veces una falta de consideración y respeto hacia las usuarias.

El acceso a los servicios también depende del horario de funcionamiento. Para ofrecer una óptima atención, se recomienda que las CM deban estar abiertas siempre para recibir las denuncias y brindar otros servicios frente a una emergencia, debido a que las agresiones contra las mujeres muchas veces ocurren por la noche o durante los fines de semana. Sin embargo, solo en Perú las CM están abiertas permanentemente, lo cual si bien constituye un acierto, la forma en que se organiza el trabajo –turnos de 24 horas seguidos por descansos de 24 horas– supone una cierta restricción para las usuarias en cuanto al seguimiento de su caso; pues debe esperar un día más hasta que la persona que la atendió la primera vez esté nuevamente de turno.

La calidad de la atención y sus efectos en los caminos de las usuarias

Es importante reiterar que la calidad de atención tiene un gran impacto en los caminos de las mujeres, tanto en el recorrido externo como en el interno. El trato positivo y el negativo guardan relación con la decisión de que las mujeres continúen en su camino hacia la justicia. Por ejemplo, la falta de información y el trato inadecuado son factores que producen confusión y entorpecen el recorrido de las mujeres, pues ello hace que haya más pausas, retrocesos, complicaciones y que sus caminos sean más largos, a la vez que puede incidir para que las mujeres se sienten frustradas o insatisfechas o que los servicios de las CM no son para ellas. Los estudios rescatan varios aspectos positivos de la atención, especialmente de acuerdo a las acciones de ciertas/os operadoras/es, sin embargo, también se señalan varias debilidades importantes.

Es interesante señalar que si bien las CM tienen diferentes modelos y prácticas; no obstante, en las cuatro localidades estudiadas hay bastante coincidencia tanto en las expectativas de las mujeres, como en las limitaciones que tienen estas instancias. Así, se encuentra que las mujeres tienen percepciones variadas sobre la calidad de la atención, aunque en general su experiencia es bastante positiva, de manera que cuando se les preguntó si regresarían a la CM frente ante otra situación de violencia, la mayoría respondió de forma afirmativa. Una de las razones más citadas es que lograron lo que quisieron; también varias

mencionan que si regresarían su principal motivación sería denunciar, lo que indicaría que sus experiencias en las CM y otras instancias, al igual que sus propias reflexiones, han incidido para que cambien sus concepciones y sus expectativas.

ASPECTOS INSTITUCIONALES QUE AFECTAN LA CALIDAD Y ACCESIBILIDAD DE LOS SERVICIOS

La calidad del servicio que ofrece la CM, en gran medida, responde a una serie de factores administrativos e institucionales. En este acápite revisaremos las principales limitaciones encontradas en este aspecto: los costos directos, los recursos materiales, los recursos humanos y la falta de una aplicación consecuente de las normas de calidad.

Un principio básico es la gratuidad de los servicios estatales que atienden a las mujeres en situación de violencia. Si bien las leyes de los cuatro países garantizan una atención gratuita, esta disposición se cumple a cabalidad en tres de ellos. En Cuenca, si bien el servicio que da la CM es gratuito, hay otros costos que deben asumir las usuarias, por ejemplo, el pago de la movilización para que la policía cite al agresor, la realización del examen médico legal y, en buena parte de los casos, la redacción de la denuncia. Esto obedece tanto a la insuficiencia de recursos humanos y materiales, como a la falta de otros servicios dentro de la CM o en otras instancias estatales que ofrezcan servicios gratuitos. Es de suma preocupación que los costos directos no sean asumidos por el Estado para atender una violación de derechos humanos.

Los recursos materiales y humanos son limitados en todas las CM, situación que puede tener dos salidas: los servicios no son brindados o lo son pero de manera parcial; o las mujeres tienen que asumir ciertos costos directos o indirectos. Un ejemplo es la falta de combustible y/o vehículo para realizar las citaciones y/o las capturas, como refieren los estudios de Ciudad Sandino y de Cuenca. Sin duda, la escasez de recursos se traduce en una atención apresurada y más burocratizada, como se analizó en el caso de Belo Horizonte. Además, donde las mujeres deben hacer uso de su propio dinero y tiempo, efectivamente se está trasladando una parte de la responsabilidad estatal a ellas.

Otro efecto de la insuficiencia de recursos es el poco o ningún seguimiento que se da a los casos denunciados en las CM, aunque ello también obedece a otros factores. En las cuatro localidades se encontraron serias limitaciones cuando la pareja de la denunciante es citada pero no llega a declarar, pues las CM no disponen de medidas efectivas para buscar al agresor y obligarle a presentarse. Esta situación que ocurre con frecuencia hace que, por lo general, se detenga el proceso. Por otra parte, aunque es deber de la policía la entrega de las citaciones, algunas entrevistadas en Ciudad Sandino manifiestan

que a ellas mismas les encargaron la entrega de la cita al agresor, razón que hizo que muchas se inhiban de hacerlo por temor a la reacción de su pareja. Similar situación se detectó en Cuenca, pues las mujeres debían acompañar a la policía para citar al agresor. En Belo Horizonte –y en Brasil en general– bajo la ley anterior (Ley 9099/95) ocurría algo parecido; pero con la nueva normativa (Ley María da Penha) esto fue abolido, gracias a la acción del movimiento de mujeres/feminista que exigió que no se traslade a las víctimas la responsabilidad que le compete al Estado. Según la investigación en Belo Horizonte se está cumpliendo con esta disposición.

Otro aspecto que incide en la calidad del servicio en lo que respecta al trato a las usuarias, tiene que ver con la atención que se da al propio personal que trabaja en las CM. Brindar atención a mujeres en situación de violencia tiene un impacto en quienes proveen los servicios, por ende, se reconoce universalmente la necesidad de consejería o técnicas de autocuidado para estas personas. La carencia de estos servicios puede tener un efecto negativo en el personal y en el tipo de servicio que brindan. Sin embargo, en ninguno de los sitios investigados existen servicios específicos. La calidad de la atención puede ser afectada también si las propias funcionarias están sufriendo violencia doméstica, problema que solo fue mencionado en Ciudad Sandino[34].

La formación también tiene un gran impacto en la calidad de la atención[35]; no obstante, los cuatro estudios de caso determinaron que el personal de las CM no recibe suficiente capacitación. Esto no siempre obedece a la falta de recursos, sino a la falta de disposición del personal (Camacho et al., 2009; Pasinato, 2010). En cambio, en Villa El Salvador, todo el personal de la CM recibió por lo menos una sesión de capacitación en el año que precedió al trabajo de campo, para lo cual las autoridades peruanas firmaron convenios con otras instancias especializadas para que asuman esta tarea. Faltaría estudiar el impacto de dichas capacitaciones, pues no siempre es tan inmediato o evidente. Se puede decir que en general –con la posible excepción de Villa El Salvador– no se está haciendo lo suficiente a nivel institucional para mejorar la especialización del personal.

Habría que examinar estas insuficiencias a la luz de la disposición del personal y de las autoridades de las CM; puesto que, como plantea el informe de Brasil, el trato inadecuado no es el resultado de la escasez de recursos, ya que el personal de los servicios especializados, que también tienen pocos, no deja de dar una atención de calidad. El informe de Perú señala que "al desistir de una denuncia o dejar a la mitad del proceso de investigación, se incurre en un gasto de recursos económicos, humanos y de

[34] Un ejemplo de esta situación fue el asesinato por su pareja de una jefa de una CM en Nicaragua, en abril de 2009.

[35] Otros estudios han identificado que los aspectos más relevantes de las capacitaciones para el personal de las CM incluyen: el tamaño y las frecuencias de las sesiones de capacitación, los temas y la perspectiva sobre la violencia impartida; y, que influyen en el trato que el personal de las CM dan a las usuarias/os (Jubb, 2001; Santos, 2005).

tiempo, tanto del personal de la CM como de la Fiscalía de Familia. Vemos que con esta justificación se encubren prácticas discriminatorias contra las mujeres" (Macassi León et al., 2010: 122). En Cuenca se menciona que algunas/os funcionaras/os manifestaron que no querían trabajar en la CM. Hay que subrayar que estas actitudes no son generalizadas entre todo el personal; pues en todos los estudios se recalca que la calidad de la atención varía de un/a operador/a a otro/a.

Cabe mencionar dos defectos más. El tráfico de influencias es un factor que puede limitar el acceso a la justicia, como manifestaron una mujer en Cuenca y otra en Ciudad Sandino. Otra limitación evidenciada es que las normas sobre la calidad que existen en los cuatro países –sin indagar en sus contenidos– no están siendo aplicadas correctamente, ni monitoreadas; por ende, se convierten en prácticas informales. Es una demostración lamentable del argumento de Batres (1997) de que el personal de las CM difícilmente pueden facilitar el acceso a la justicia de género si en sus prácticas reproducen los mitos discriminatorios que circulan en su entorno.

COORDINACIONES INTERINSTITUCIONALES

En esta sección se analizarán las relaciones entre las CM y otras instancias policiales-judiciales, les servicios multidisciplinarios brindados en centros especializados y las instancias locales de coordinación. Se evidencia que mientras las CM y su personal tienden a priorizar las coordinaciones con actores del sistema policial-judicial, las mujeres de las poblaciones locales y las usuarias de las CM subrayan la relevancia de los servicios multidisciplinarios, tanto para eliminar la violencia como para acceder a la justicia.

Con otras instancias del sistema policial-judicial

Hay varias instancias que intervienen en la ruta oficial de la justicia para las mujeres en situación de violencia –aún en el modelo ecuatoriano– las cuales pueden ser especializadas o no. En términos generales se puede decir que las concepciones del personal que labora en estas instancias son similares a las que tiene el personal de las Comisarías de la Mujer , y que unos de los principales problemas citados son las percepciones, la coordinación interinstitucional y la demora y el desconocimiento de los procesos.

Las percepciones sobre la justicia de los distintos actores del sistema policial-judicial son, en general, similares a las de sus homólogos locales. Así, en Cuenca, Ciudad Sandino y Villa El Salvador se encuentra la convivencia de distintas percepciones o de una concepción

mixta que se expresa en su actuación, en las cuales persisten rasgos familistas junto con el enfoque de apoyo estratégico. En Cuenca se señala que policías del Departamento de Violencia Intrafamiliar (DEVIF) suelen responsabilizar a las mujeres por no poder salir de la relación violenta; mientras en Ciudad Sandino se recalcan las posibles repercusiones de la aplicación de la concepción familista en el proceso judicial.

> Las mujeres llegan al proceso y nosotros las revictimizamos durante todo el proceso. A lo mejor demostramos la culpabilidad –el hombre resulta culpable– pero como es primera vez que comete un ilícito, ¿qué pasa? La juez le da una suspensión de condena. Este hombre no queda preso y entonces, ¿qué dice la víctima? 'Nada hice. Allí anda libre y se anda burlando de mí'. Me dice: 'nada me hiciste; no quedó preso' (Fiscal Jefe de Distrito, Ciudad Sandino).

En Belo Horizonte se encuentra una mayor presencia de la concepción normativa entre las/los operadoras/es de varias instancias judiciales. Esto obedecería, entre otras razones, a la implementación de la nueva ley sobre la violencia doméstica contra las mujeres.

Se reportan también otros obstáculos en estas instancias y en su coordinación con las CM. En todas las CM estudiadas se encontró que existen demoras en el proceso, lo que torna más difícil la posibilidad de alcanzar el acceso efectivo a la justicia de forma ágil y oportuna, especialmente en Belo Horizonte y Ciudad Sandino.

> Pero el sistema judicial continúa lento. Todavía no fue escuchado ningún testimonio; el 9 de diciembre de 2007 ya fue un año. [...] Pero las medidas de protección yo recibí allá en el fórum. [...] El doctor M me ayudó mucho, me llevó donde el promotor de la Ley Maria da Penha, conversé mucho con él, ¿no? Ah, es mucho trámite. Sabemos que se tienen que hacer muchos trámites, pero es mi vida! Cada trámite de esos que hablaste es una vida que se está yendo (Marisa, 48 años, blanca, superior completo, alejada del trabajo por permiso médico, Belo Horizonte).

Además de que la lentitud en los procesos judiciales puede exponer a las mujeres a mayores riesgos, muchas veces las mujeres desconocen en qué etapa están sus procesos. Pocas mujeres tienen la suerte de Marisa de contar con alguien que le mantenía informada. La confusión provocada incide más entre las mujeres que no se han apropiado de sus derechos. Algunas regresan una o más veces a las CM para conocer los avances y algunas eventualmente desisten y abandonan la causa.

También se encontraron una serie de trabas en la coordinación interinstitucional en cuanto a facilitar o agilizar los procesos. De ahí que a menudo ocurra que unas instancias no dan información sobre otras y que poco informen a las mujeres sobre las opciones que tienen para enfrentar la violencia. En Ciudad Sandino los testimonios de las usuarias

señalan problemas de coordinación entre la CM y otras unidades policiales. Si bien los testimonios de algunos/as operadoras/es demuestran una reflexión autocrítica sobre las limitaciones en la coordinación interinstitucional y otras barreras en el sistema policial-judicial, en ninguno de los países se encontró evidencias de procesos actuales de cambio en dichas prácticas.

Servicios multidisciplinarios

En cada uno de los sitios de investigación hay varias instancias que brindan distintos servicios que, en gran medida, coinciden con las expectativas de las mujeres. Casi todos tienen servicios que dan atención psicosocial y/o asesoría legal. Algunos son estatales, otros son de organizaciones de mujeres y/o feministas y también participan consultorios universitarios. Solo en Belo Horizonte y Cuenca se reporta la existencia de albergues para acoger a las mujeres y a sus hijos/as que lo requieren, lo que sugiere que este servicio aún no se ha generalizado en la región. En Ciudad Sandino hay una red de promotoras para apoyar a mujeres brindándoles información y dándoles acompañamiento. Solamente en Villa El Salvador hay un centro (ubicado en la misma CM) que brinda diferentes tipos de servicios sociales, imparte formación técnica y tiene una guardería infantil, además de servicios de atención jurídica y psicosocial.

En todos los casos estudiados se encontró que, de una u otra manera, se ofrecen varios servicios en el mismo local donde funciona la CM. En Belo Horizonte hay pasantes de algunas universidades, psicólogas voluntarias, defensoras públicas y una oficina de medicina legal. En Cuenca, en un mismo edificio se encuentran las dos CM de la localidad, el DEVIF y una ONG de mujeres que brinda servicios psicosociales y legales. En la CM de Ciudad Sandino hay una trabajadora social y una psicóloga contratadas por la policía. También existen otros centros en cada localidad que brindan atención individualizada, sobre todo servicios psicosociales y jurídicos; algunos centros también dan capacitación o tienen grupos de apoyo mutuo.

Con respecto a las perspectivas sobre la justicia que prevalecen en los servicios, en primer lugar hay que reconocer que existe mucha diversidad, tanto entre las distintas instancias como entre profesionales individuales. No obstante, se puede generalizar que hay menor incidencia de la perspectiva familista y mayor presencia de las perspectivas normativa, feminista y el enfoque de apoyo estratégico. Las siguientes citas muestran cómo las mujeres aprecian conocer sus derechos y sentirse apoyadas y acompañadas a través de estos servicios. Sin embargo, como ilustra el testimonio de Dora, también rechazan los consejos que les culpabilizan o aquellos que no las fortalece.

> Varias veces busqué un abogado para saber sobre mis derechos, pero siempre daba marcha atrás. Ahí yo me iba a la iglesia, rezaba, pedía, ¿no? Hacía un montón de cosas. Creía que estaba mejorando, que iba a mejorar. Tenía la esperanza de que él iba a mejorar, pero nunca mejoró. [...] Empecé un tratamiento y luego dejaba el tratamiento porque pensaba que no era aquello, que el problema era conmigo, ¿me entiende? Y veo que hasta hoy, en que fui donde un abogado [en la Defensoría], ... Ahí le conté a ella todo lo que me pasaba y ella me dijo: '¿Qué es eso? Eso es un delito. Eso está en la ley, eso es un delito. ¿Usted está dispuesta a abrir un expediente y todo?' Le dije: 'sí estoy'… Yo tenía pánico, estaba desesperada (Claudia, 44 años, mulata, bachillerato completo, decoradora, Belo Horizonte).

> "[La psicóloga] me habló bastante, bueno a las finales me dijo que estoy enferma, en conclusión. Bueno en sí debe tener algo de cierto, ¿no? Porque me dijo al yo estar con una persona así agresiva, … O sea, había pasado tantas cosas, el problema que tuve con mis hijos, ahora que tengo el problema en sí estoy enferma y no sé de qué, ya no me acuerdo… Pero la cosa es que salí más estresada." Los cuestionamientos señalados reafirman […] la perspectiva limitada de estas/os actoras/es al cuestionar no sólo el hecho violencia misma, sino la capacidad de las mujeres y su autonomía para actuar en relación a sus propias vidas (Dora, 31 años, secundaria completa, trabajadora doméstica, Villa El Salvador; citado en Macassi León et al., 2009: 119).

Un aspecto que vale la pena resaltar es que a estos centros las mujeres acuden más buscando ayuda para sí mismas, ya que quieren fortalecer su autoestima o sus capacidades. También es importante señalar que el hecho de que en estos centros prevalezcan las perspectivas que validan a las mujeres como sujetos de derechos, que haya mayor preocupación por darles una atención adecuada, hace que las mujeres valoren mejor a estos servicios.

Entre las dificultades, se encontró que no todas las mujeres conocen la existencia de estos servicios; menos aún saben cómo les pueden ayudar. En general los centros –tanto gubernamentales como de la sociedad civil– no cobran sus servicios a mujeres en situación de violencia. Sin embargo, en Cuenca y Ciudad Sandino se reporta que unos centros, dependiendo de si consiguen o no financiamiento, a veces cobran –aunque muy poco– a las mujeres por ciertos trámites; lo que puede disuadir a una mujer de llevar adelante sus requerimientos.

El mayor problema citado en las cuatro localidades es la escasez de información y de un sistema adecuado de referencia desde las CM hacia otros centros.

> Porque se vuelve una cosa de todos los días, así es igual. Los policías ya se acostumbran a ver delitos todo el tiempo, entonces eso para ellos es normal, ¿no?

> Pero no debería ser así. Cada persona que llega allá debería ser tratada así, como un problema. Si ella pide más información, 'escucha aquí, busca la Defensoría, anda para la Defensoría que ellos te pueden apoyar.' Mostrarle a la persona que ella tiene una retaguardia. Por ejemplo, que tiene el servicio, […] un grupo de reflexión porque a veces las personas no saben, ella hace la denuncia y se queda así sin saber (Laura, 33 años, blanca, superior completo, administra una empresa, Belo Horizonte).

Las escasas referencias fueron señalados en particular en Ciudad Sandino, Villa El Salvador y en Belo Horizonte, siendo más grave la situación en esta última localidad, lo que hace que muchas veces las mujeres se informen a través de sus contactos personales. La única excepción –y una de suma importancia– es que la CM de Belo Horizonte tiene y aplica un protocolo compartido con un centro para referir a mujeres en alto riesgo al albergue. En Villa El Salvador varias usuarias entrevistadas se dieron cuenta de los servicios multidisciplinarios brindados en las instalaciones de la CM, no porque fueron referidas por las/los operadoras/es sino que los 'descubrieron' por sí mismas (Macassi León et al., 2010).

Aún con estas deficiencias, se encuentran algunas prácticas prometedoras. Una es que en Cuenca se observa que todas las mujeres son transferidas a un centro u otro. Asimismo, se encontró que en todos los casos es común que las/los profesionales de los servicios orienten y/o animen a las mujeres a acudir a la CM, con el fin de que denuncien la violencia.

Como ya se mencionó, otra limitación es la falta de acompañamiento y/o de seguimiento al recorrido de las mujeres. De ahí que varias usuarias hayan manifestado que sus caminos hubiesen sido menos complicados si, además de ser informadas o referidas a otros servicios, hubiese coordinación para dar seguimiento a su caso. También vinculan el seguimiento con la proteccion. En sus palabras, eso les habría ayudado para "sentirnos más seguras, porque es muy grande el miedo que se siente en el momento que una baja aquellas gradas para salir de [la CM]" (Claudia, Belo Horizonte). O según otra usuaria: "No es bueno que te olviden. Aunque la mujer no siga, que le den seguimiento. Si no sigue, es por algo" (Verónica, 30 años, estilista, Ciudad Sandino).

A pesar de estas dificultades, los testimonios de las usuarias evidencian cómo el personal de los servicios da ánimo a las mujeres, tanto para seguir el proceso de acceder a la justicia como para poner fin a la violencia.

> Donde yo me he sentido verdaderamente apoyada es cuando yo he ido a la coordinadora de las Orientadoras [Legales], porque me dijo: 'no puedes permitir esto. Vas a la Comisaría y haces el proceso así, así, …' (Adelaida, 45 años, secundaria completa, Villa El Salvador).

> Allí [en los talleres impartidos en el centro de mujeres] agarran valor las mujeres para defenderse (Yanina, 47 años, empleada doméstica, Ciudad Sandino).

Otra contribución de estos centros especializados es que proveen mayor información sobre los procesos legales, lo que facilita el trayecto de las mujeres hacia la justicia, a diferencia de lo que ocurre muchas veces en algunas CM. En Belo Horizonte en particular, tanto usuarias como profesionales manifestaron que usuarias de las CM acuden a otras instancias donde les explican los procedimientos y alcances de las medidas de protección. A su vez, la asesoría legal brindada en los centros de servicios puede extender el abanico de opciones disponibles para poder salir de la violencia, por ejemplo, dándoles apoyo para llevar adelante otros procesos de derecho civil o familiar, como son la pensión alimenticia, la custodia de sus hijos/as o el divorcio. Las entrevistadas también atestiguan que la atención psicosocial es un factor de mucha relevancia en este proceso. De ahí su expectativa, demanda y valoración de este tipo de atención en las mismas CM, incluso por encima de la asesoría legal que sería el servicio más directamente vinculado con el propósito de facilitar el acceso a la justicia.

Redes y otras instancias de coordinación

En los cuatro sitios de investigación hay redes locales en las que participan varios actores estatales y de la sociedad civil. Dichas redes tienen composiciones distintas y priorizan la prevención y/o la coordinación de los servicios. Las actividades llevadas a cabo por estas instancias son variadas, pues incluyen capacitación, coordinación de servicios, realización de eventos, asambleas y reuniones. También estas redes apuntan a la veeduría social de diferentes maneras. Dan asesoría o hacen recomendaciones para mejorar las políticas públicas (Ciudad Sandino, Cuenca), coordinan con instancias nacionales (Belo Horizonte y Villa El Salvador), realizan campañas de sensibilización (Belo Horizonte, Cuenca), y en las cuatro localidades hacen abogacía, seguimiento y vigilancia de casos específicos, como también trabajo comunitario.

En Cuenca existe una red con amplia participación, quizás la más consolidada de todas; en Ciudad Sandino, al comenzar esta investigación no estaba activa la red, pero luego ya se estaba reuniendo y haciendo algunas actividades de coordinación; en Belo Horizonte se ha estado mejorando la articulación en los últimos años; y, en Villa El Salvador la red actualmente no está tan consolidada como antes. Estas redes son dinámicas y los factores que inciden en los procesos de cambios son múltiples. Por ejemplo, hace algunos años el protocolo de referencias y contra-referencias desarrollado por la comisión intersectorial de Ciudad Sandino fue designada como una práctica prometedora a nivel nacional (Jubb et al., 2004); sin embargo, al finalizar un proyecto con financiamiento externo tanto el protocolo como la comisión se debilitaron. Por su parte, al terminar el trabajo de campo la

red local en Belo Horizonte estaba avanzando en su propio protocolo para las referencias, y de esta manera poniendo en práctica un aspecto de las normas técnicas nacionales.

Varios factores influyen en la consolidación de las redes en general y se ve el efecto de su presencia o ausencia en las cuatro localidades estudiadas. Algunos de estos factores son: (1) el liderazgo, especialmente de una instancia que tiene una perspectiva de derechos o feminista; (2) contar o no con fondos para sus actividades; (3) la consistencia de la participación de las instancias y también sus representantes; y, (4) una perspectiva común sobre la violencia y las respuestas y un compromiso compartido (Burt et al., 1997). A partir de estos factores se podría decir que quizás el mayor problema que dificulta la consolidación de estas redes es la poca participación de las CM. Esto podría reflejar la falta de motivación por reconocer y/o construir intereses en común con respecto a defender los derechos de las mujeres. Consideramos que este hecho ayuda a explicar por qué hay pocas referencias desde esta instancia hacia otros servicios. La práctica más consecuente de brindar referencias observada en Cuenca responde, justamente, a que la CM estudiada participa activamente de la red. Tomando en cuenta la centralidad que tienen las CM en los imaginarios de las mujeres, sin mayor participación de las CM en las redes, se estaría limitando las posibilidades para cambiar la incidencia de la perspectiva familista, la accesibilidad y la calidad de servicios multidisciplinarios y un mayor nivel de sensibilización y conocimientos sobre los derechos de las mujeres por parte de las poblaciones locales, lo cual contribuye a la prevención.

CONSIDERACIONES FINALES

En este capítulo se encontró que, a pesar de ser instancias especializadas, las CM aún pueden ser un espacio donde las mujeres en situación de violencia doméstica encuentran varias barreras para ejercer sus derechos. Mientras la perspectiva familista está entretejida en las percepciones tanto de las usuarias de las CM como de las/los operadoras/es, incide en dinámicas distintas en cada grupo. Por un lado, las mujeres buscan respuestas que mejoran su conocimiento y ejercicio de sus derechos, las cuales tienen como efecto reforzar la influencia de la concepción normativa o feminista en sus percepciones. Por otro, las/los operadoras/es cuyas percepciones reflejan más la perspectiva familista tienden a obstaculizar el acceso a los procedimientos de la justicia y procesos que facilitan la salida de la violencia. A pesar de que hay bastante coincidencia entre los países, se detecta mayor presencia de la concepción familista en Villa El Salvador (Perú) y Ciudad Sandino (Nicaragua), mientras en Belo Horizonte (Brasil) se distingue por la prevalencia del enfoque normativo, aún con ciertas limitaciones.

También sus percepciones contribuyen a crear una clasificación implícita entre respuestas formales –las normadas– y respuestas informales, las cuales sobre todo tienen que ver con

apoyar a las usuarias a que conozcan y defiendan sus derechos a través de la información y la calidad humanizada de la atención. Mientras las mujeres ponen énfasis en recibir diversas respuestas, tanto las informales –especialmente al inicio– como las formales, el personal de las CM priorizan los procedimientos formales, particularmente los que forman parte de la ruta hacia la sentencia, y subestiman las prácticas informales. Las percepciones individuales del personal más los enfoques y compromisos institucionales influyen también en las relaciones interinstitucionales de las CM, especialmente con centros multidisciplinarios (gubernamentales, del movimiento de mujeres y feminista o de la sociedad civil), y en el hecho de que no siempre reconocen el valor de los servicios multidisciplinarios para las mujeres, tanto para acceder a la justicia como para eliminar la violencia. Por ende, poco remiten a las mujeres a estos servicios y las coordinaciones multilaterales para la prevención aún son insuficientes. La experiencia notable sería en Cuenca (Ecuador), donde casi todas las mujeres reciben referencias y hay una más estrecha coordinación interinstitucional local.

Si bien hay muestras de cambios favorables en la actuación de las CM –notablemente a nivel institucional en Belo Horizonte– que apoyan a las mujeres a definir sus propios caminos y que apuntan al ejercicio de sus derechos ciudadanos, aún existen obstáculos que entorpecen y limitan su acceso a la justicia. Algunas barreras son asociadas con limitaciones en los recursos: la falta de privacidad; la forma en que se implementa algunos procedimientos utilizando recursos de las mujeres mismas; la poca producción, difusión y entrega de información; además de la inadecuada nivel de capacitación especializada del personal. Sin embargo, tambien evidencian insuficiente disposición personal e institucional. El hecho de que la actuación de las/los operadoras/es de las CM dependa en gran medida de la discreción individual, da cuenta de las debilidades administrativas e institucionales de las CM para cumplir a cabalidad con lo estipulado en la normativa regional e internacional con respecto a la debida diligencia. A continuación se analiza cómo estas respuestas mixtas inciden en el impacto de las CM en facilitar el acceso a la justicia y el fin de la violencia.

Capítulo IV

Impacto de las CM en el acceso a la justicia y la eliminación de la violencia

Al conocer las percepciones de las mujeres y del personal de las Comisarías de la Mujer (CM) acerca de la justicia, los caminos de las usuarias y las respuestas que reciben en las CM de Belo Horizonte (Brasil), Cuenca (Ecuador), Ciudad Sandino (Nicaragua) y Villa El Salvador (Perú), se puede constatar que el impacto de las Comisarías de la Mujer es aún inacabado. Inacabado en el sentido de que las CM, por un lado, han hecho algunos aportes de gran envergadura: ser la primera política pública importante en materia de violencia contra las mujeres en los cuatro países, visibilizar la magnitud de la violencia, mantener a la violencia de género en la agenda pública como un problema social que requiere de la acción estatal y constituirse en un punto de referencia para el acceso a la justicia de las mujeres, en cualquiera de las acepciones que tengan de ella. Por otro lado, sus contribuciones han sido limitadas hasta la fecha con respecto a garantizar a todas las mujeres una puerta de entrada hacia la justicia formal, aportar a reducir la violencia doméstica y colaborar con las mujeres en el ejercicio y la apropiación de sus derechos humanos y su ciudadanía. En síntesis, se puede decir que *las CM han contribuido a visibilizar el problema de la violencia contra las mujeres como un asunto público, colectivo y punible, ofrecen a las mujeres nuevas oportunidades en la defensa de sus derechos, pero no necesariamente contribuyen a eliminar o reducir la violencia o garantizar el acceso a la justicia para las mujeres.*

LA VISIBILIZACIÓN DE LA VIOLENCIA

Las CM son las instancias especializadas en materia de la violencia contra las mujeres más visibles en sus comunidades. Es con base en esta visibilidad que las CM han aportado a convertir a la violencia doméstica en un tema de interés público. A pesar de su presencia

importante en el imaginario colectivo de las mujeres de las cuatro localidades estudiadas, en la práctica no necesariamente son la puerta de entrada para todas las mujeres que buscan justicia o poner fin a una situación de violencia.

Llama la atención que en tres de los sitios de investigación las CM son conocidas por casi la unanimidad de las mujeres adultas[36]. Las fuentes de información sobre la existencia y el trabajo de las CM es otra muestra de la visibilidad y de la importancia social que ha adquirido la violencia contra las mujeres. En todos los sitios, la fuente más frecuente de información de las mujeres son los medios de comunicación[37]. En Belo Horizonte casi el doble de personas conocen de la existencia de las CM a través de los medios de comunicación (77,6%) en comparación con el promedio que contestan de esta manera en los otros tres sitios (40,1%). La mayor presencia de la CM en los medios en Belo Horizonte podría ser explicada también por el uso proactivo de los medios que hacen las autoridades locales de esta institución y otras funcionarias, fenómeno que no es reportado en los informes de los otros sitios de investigación. Siguen como fuentes frecuentes de información las personas allegadas a las encuestadas –es decir, familiares, amigas/os o vecinas/os– en distintos órdenes de frecuencia por sitio. Como corolario a la observación anterior las encuestadas de Cuenca, Villa El Salvador y Ciudad Sandino (en orden descendiente) citan más a las personas allegadas como fuente de información que las encuestadas de Belo Horizonte. Esto indica que quizás las mujeres de Belo Horizonte hablan menos de esta temática con sus redes personales de apoyo que las mujeres de los otros sitios (Pasinato, 2010). También esto podría ayudar a explicar por qué las mujeres de esta ciudad rompen menos el silencio con alguien de su red personal y prefieren acudir primero a una institución, a diferencia de lo que ocurre en los otros sitios de investigación.

La presencia de las CM en los medios de comunicación –al igual que los esfuerzos de otros actores estatales y de la sociedad civil– es una muestra en sí misma de la transformación social lograda en los últimos treinta años, pues la violencia contra las mujeres antes estaba ausente en el debate público. También el hecho de que alrededor de un cuarto de las encuestadas aprenden de la CM a través de sus familiares, amigas/os o vecinas/os significa que la institución y el tema tienen presencia tanto en el imaginario colectivo de la población femenina de estas localidades como en espacios más íntimos de diálogo.

La mayor visibilidad de las CM implica un reconocimiento de que la violencia contra las mujeres está ubicada en el ámbito público. Por tanto, se puede decir que estas

[36] Al preguntarles directamente, las encuestadas que han oído hablar de la CM de su comunidad representan: el 99,6% en Ciudad Sandino (Nicaragua), el 98,6% en Belo Horizonte (Brasil), el 98,0% en Cuenca (Ecuador) y el 84,6% en Villa El Salvador (Perú).

[37] Los medios de comunicación son la fuente más frecuente de información sobre las CM en los cuatro sitios: el 77,6% en Belo Horizonte, el 44,5% en Cuenca, el 40,0% en Villa El Salvador y el 35,7% en Ciudad Sandino. Cabe notar que se permitió respuestas múltiples a la pregunta.

instancias están brindando una respuesta parcial a la plataforma de reivindicaciones de los movimientos de mujeres y feministas, incluyendo que el Estado debe reconocer, promover y defender los derechos de las mujeres, como también facilitar y ampliar el ejercicio de su ciudadanía. Al decir que las CM sirven de recordatorio a los otros entes estatales de sus obligaciones, el informe de Perú indica que la respuesta estatal es aún incompleta o deficiente, como de una u otra manera también señalan los resultados de la investigación en los otros países.

> La Comisaría de Mujeres de Villa El Salvador representa una política pública que contribuye a visibilizar la violencia. Tiene un importante efecto 'deconstructor' de los imaginarios colectivos y es una oportunidad para volver sobre el debate de la institucionalidad y su relación con las transformaciones de la sociedad en clave de género. Su existencia ha sido defendida y apoyada por diversas organizaciones de mujeres, justamente porque tiene el valor de recordarle al Estado su responsabilidad para con la justicia de género, en donde el acceso a la justicia es un eje transversal (Macassi León et al., 2010: 152).

Otro aspecto del aporte de las CM a visibilizar la violencia, señalado en los cuatro estudios de caso, es que el impacto logrado no ha sido aislado de las acciones emprendidas por otros actores, especialmente por los movimientos de mujeres y feministas, desde antes de la fundación de la CM, las mismas que por lo general han tenido un horizonte más amplio.

> "Las CMF han contribuido a hacer visible la magnitud de la violencia contra las mujeres, a romper con la naturalización de esta práctica, a considerarla una violación de derechos y, sobre todo, a modificar la concepción de que es un asunto privado sobre el cual el Estado y la justicia no debían intervenir" [...] y han evidenciado que es un problema social "que demanda el trabajo de múltiples actores para solucionarlo" (Camacho y Jácome, 2008, citado en Camacho et al., 2009: 182-183).

Igualmente, la desnaturalización de la violencia ha sido un logro compartido entre las CM y otras instancias estatales y sociales, además de los movimientos de mujeres y feministas en la región.

EL ACCESO A LA JUSTICIA

Para conocer el impacto de las CM con respecto a facilitar o incrementar el acceso a la justicia, hay que tener en cuenta varios factores, como son: las respuestas formales de las CM, es decir, la actuación de las CM según la normativa, la cual se refleja en las estadísticas estatales; las respuestas informales de las CM, que se refiere por ejemplo a si las mujeres se sintieron

apoyadas o recibieron orientación; y las percepciones y expectativas sobre la justicia. Los datos sobre denuncias y sentencias comprueban la existencia de un deplorable nivel de impunidad. No obstante, algunos de los datos sobre la protección son más alentadores; además las usuarias entrevistadas tienen experiencias y percepciones más amplias sobre la justicia, por lo que en sus testimonios la mayoría afirma que están satisfechas con la respuesta de las CM y consideran que "se les hizo justicia", sea porque recibieron una medida de amparo, fueron comprendidas o porque el agresor fue citado o sancionado.

Como parte de esta discusión habría que señalar otra restricción: la limitada cobertura geográfica de las CM[38]. Esto significa que muchas mujeres en estos cuatro países no tienen acceso a una instancia especializada para dar el primero paso de la ruta policial-judicial oficial, lo que implica un mayor nivel de dificultad para acceder a la justicia.

El acceso a la justicia según las estadísticas de las CM

Las estadísticas de las CM y otras instancias estatales de la ruta policial-judicial brindan mucha información para analizar la actuación de las CM y el acceso a la justicia en términos objetivos y según la concepción normativa. Con la excepción muy positiva de la obtención de medidas cautelares en Cuenca (Ecuador), en general son relativamente pocas mujeres que acceden a la justicia en términos de la protección o de la sanción, por ende, las oportunidades brindadas por las CM para culminar las rutas judiciales son mínimas.

En Cuenca las estadísticas sobre denuncias y sentencias demuestran que entre el 2005 y el 2007 tan solo el 4,9% de las mujeres que pusieron una denuncia por violencia física o psicológica llegan a tener una sentencia o resolución. De éstas, el 4,5% son sentencias por violencia física y el 0,4% son resoluciones por violencia psicológica. Estos resultados son menores a las estadísticas nacionales, donde el total es del 11,6%: el 9,3% son sentencias y el 2,3% son resoluciones. Sin embargo, no todas estas sentencias están a favor de las denunciantes. En Cuenca solo el 2,4% de las sentencias son condenatorias y de éstas, el 1.8% fueron condenados a prisión, mientras el resto recibió penas alternativas (multas o trabajo comunitario). Sin embargo, la policía no siempre logra capturar a los sentenciados para que cumplan su condena. Cabe reiterar que en Ecuador las CM son facultadas únicamente para conocer contravenciones o infracciones menores, donde las condenas máximas son 7 días de cárcel o una multa de US$ 28. Por tanto, si el caso de una mujer es tipificado como delito, será tramitado a través de los juzgados penales regulares[39]. Aún

[38] La limitada cobertura de las CM y otros temas abordados aquí son analizados con mayor profundidad en el Mapeo Regional (Jubb et al., 2008).

[39] En algunas ciudades del Ecuador existen en la Fiscalía las unidades especializadas en delitos sexuales, pero no de violencia intrafamiliar.

con penas tan débiles, Camacho et al. (2009) indican que hay reportes de algunas mujeres que piden que el dictamen médico legal no refleje la gravedad de los daños (más de tres días de inhabilidad para el trabajo) y no se lo califique como delito, pues prefieren seguir el proceso en la CM porque se trata de una instancia especializada, porque el trámite es más ágil, no necesariamente se requiere de abogado y resulta más accesible para las denunciantes.

Un informe de la Dirección Nacional de la CM de Nicaragua del año 2007 reportó que solo el 15,7% de denuncias llegaron hasta al final del proceso de investigación policial. De éstas, casi la mitad o el 7,7% fueron remitidos al Ministerio Público (en el caso de delitos) y el 8% fueron encaminados al Juzgado Local (por ser faltas o delitos menores). Otro estudio de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) en el 2004[40] –cuyos datos no necesariamente corresponden a los datos reportados por la CM– revela que menos del 10% de casos llegaron a juicio y que la mayoría (el 54,9%) recibió una sentencia absolutoria y una minoría (el 28,7%) obtuvo una condena, mientras el resto no culminó en sentencia. Por un lado, estos datos apuntan a un reconocimiento de la alta cantidad de casos que son resueltos a través de mediaciones, tanto faltas como cuando se trata de delitos (Meza Gutiérrez et al., 2005), a pesar de que la mediación es prohibida en el caso de delitos y solo debe ser aplicada una vez en el caso de faltas de violencia intrafamiliar, aunque haya reincidencia. Por otro lado, la proporción mayor de sentencias absolutorias pone en entredicho la posible existencia de fallas que incrementan los sesgos en contra de las mujeres o sesgos familistas (Facio, 2004; Goetz, 2007), es decir, que posiblemente hay mayor incidencia de la perspectiva familista y otras formas de discriminación de género en los sistemas policial-judiciales de Nicaragua.

En Perú los datos parciales disponibles indican una situación algo similar a la de Nicaragua. El Ministerio del Interior reporta a nivel nacional que el 15% de las denuncias por violencia familiar es referido a los juzgados (Movimiento Manuela Ramos, 2007), sin embargo, no informa sobre cómo terminaron. En el caso de Belo Horizonte no es posible analizar los datos policiales por lo que no son desagregados por sexo de la víctima ni mucho menos por tipo de falta o delito. Esto limita la transparencia de la actuación policial-judicial.

Con respecto a la protección, las estadísticas oficiales demuestran que en el caso de Cuenca, y Ecuador en general, hay un muy alto nivel accesibilidad a estas medidas, mientras se desconoce los datos de los otros sitios estudiados. Es más, solo se pudo conseguir los datos correspondientes de Cuenca y Ecuador, donde de acuerdo a su modelo de administración de justicia, las CM están facultadas tanto para recibir la

[40] Un nuevo Código Procesal Penal fue adoptado en el 2004 y un nuevo Código Penal en el 2008, por tanto estos datos no necesariamente describen la situación actual.

solicitud como para otorgar las medidas de de amparo correspondientes. Los datos entre el año 2005 y el 2007 evidencian que el 87% de las mujeres que presentaron una denuncia obtuvieron una boleta de auxilio, y al 57% de los agresores denunciados se les prohibió acercarse a la víctima, datos superiores a la media nacional de 79% y 15% respectivamente (Camacho et al., 2009). Con respecto a Brasil y Nicaragua, no se pudo conseguir los datos de las CM para saber cuántas mujeres solicitan esta medida. En Perú, las CM no producen estos datos, por no estar facultadas para receptar o emitir medidas de amparo.

Con respecto a los datos obtenidos en los cuatro países sobre las sanciones y las medidas de protección vemos que, por un lado, son incompletos o inaccesibles y que, por otro, no son estrictamente comparables porque difieren en varios aspectos. A pesar de ello, encontramos que estos datos indican que en los modelos policiales de CM de Brasil, Nicaragua y Perú, la CM es solamente una de las instancias donde comienza la ruta hacia la justicia formal para la aplicación de una sanción, sin embargo, también para la mayoría de las mujeres es la última. Vemos que el Ecuador tiene un modelo de CM con una ruta formal un tanto menos complicada que la de los otros países, y que cuenta con un sistema unificado de información que permite un más detallado análisis de cada paso dado en dicha ruta. Aún con sus imperfecciones, esto es un avance de mucha importancia para poder realizar tanto el monitoreo interno y seguimiento oficial como la veeduría social.

El hecho de que la gran mayoría de las mujeres en Cuenca en particular y Ecuador en general reciban una o más medida de amparo de forma inmediata significa un logro de gran envergadura con respecto a la accesibilidad de medidas formales o normativas de justicia. También llama la atención que sea una experiencia singular entre los cuatro países. Como señalamos en el capítulo anterior, hay algunas diferencias significativas entre los procedimientos en el modelo ecuatoriano y los modelos policiales de los otros países que pueden explicar estas disparidades.

Las distintas limitaciones en los datos contribuyen a mantener un cierto nivel de invisibilidad sobre la actuación de las CM. Estos hechos tienen varias repercusiones para que no sea muy visible la actuación del sistema policial-judicial en cuanto a la violencia contra las mujeres. Estas carencias limitan la transparencia del Estado (Jubb, 2001) con respecto a poder conocer el nivel de cumplimiento de sus obligaciones nacionales, regionales e internacionales en la materia, desde el reconocimiento de la violencia doméstica como un asunto del ámbito público hasta la defensa del acceso a la justicia para todas las mujeres.

Las tasas de impunidad en el sistema judicial de los tres países son altísimas y abrumadoras. En Cuenca, aún con una ruta ligeramente más simplificada y que por lo general dura menos tiempo, solamente una mujer en cada 20 culmina el proceso judicial; de éstas, la mitad consigue una sentencia condenatoria. En Nicaragua y Perú solamente alrededor

de 3 en cada 20 mujeres terminan los procedimientos en las CM. Sin saber la tasa de deserción en el resto de la ruta para estos mismos casos, tomando en cuenta los diversos obstáculos que pueden enfrentar, se supondría que la porción que consigue sentencias sería aún inferior que los datos de Ecuador. Tomando en cuenta el uso frecuente de mediaciones policiales y judiciales en Nicaragua, es posible que aún menos mujeres en este país alcancen una sentencia.

Sin lugar a duda, estos datos representan una mejora tremenda con respecto a las tasas previas a la creación de las CM, sin embargo aún existen enormes restricciones. Anteriormente, las barreras para denunciar cualquier forma de violencia doméstica eran casi insuperables, tanto por la falta de normativa como por las actitudes familistas y culpabilizantes de los/las policías. Quizás más impresionante aún son las medidas de protección, que de por sí representan una transformación significativa en las responsabilidades del Estado. Empero, no existen datos para realizar una comparación de las denuncias y sentencias de forma histórica entre la actuación anterior y la actual, ni sincrónica, en el sentido de comparar los datos de las CM con las comisarías comunes, donde éstas también son facultadas para receptar las mismas denuncias. Aún con limitado acceso a datos comparativos, en términos absolutos las estadísticas existentes comprueban que muy pocos agresores son sancionados. Si bien es cierto que la práctica actual de las CM debe ser considerada como un logro importante, aún falta realizar un cambio sistémico o estructural para que haya una aplicación consecuente de la ley.

Las experiencias de las usuarias de acuerdo a las respuestas formales

Las experiencias narradas por las usuarias de las CM guardan alguna similitud con los datos recogidos en las estadísticas oficiales[41]. Por otro lado, las percepciones de las usuarias sobre sus caminos para acceder a la justicia en términos normativos demuestran cómo los factores obstaculizadores y facilitadores analizados inciden en estos resultados. En tres de los países se obtuvo datos sobre el acceso a la justicia entre las usuarias entrevistadas: Belo Horizonte (Brasil), Cuenca (Ecuador) y Ciudad Sandino (Nicaragua), los cuales proporcionan una importante información.

De las quince mujeres entrevistadas en Belo Horizonte, diez de ellas pusieron denuncia después de la entrada en vigor de la ley actual sobre la violencia contra las mujeres

[41] Dado las complejidades de los caminos de las mujeres, suele ser difícil trazar sus caminos completos y seguir un orden cronológico. Por esto, los datos cuantitativos de las usuarias no son completos. Cabe subrayar dos otras limitaciones de estos datos: no son representativos y los caminos de las mujeres no habían acabados en el momento que se realizó las entrevistas, por ende, no se puede comparar sus resultados 'finales'.

(aprobada en el 2006). De estas 10 mujeres, los casos de 2 de ellas todavía están siendo procesados en la CM; 3 fueron archivados en la CM por falta de pruebas; 4 están en el proceso judicial penal; y tan solo 1 caso llegó a una sentencia, que fue absolutoria. De las veinticinco entrevistadas en Cuenca se obtuvo datos ciertos de 20 de ellas. De éstas: 7 casos tenían sentencia (5 condena a prisión y 2 obligación de pagar daños); 7 estaban con los procesos en marcha o esperando sentencia; y 6 procesos estaban detenidos o las mujeres habían desistido de seguir el proceso por diversas razones (el marido se fue de la ciudad, ya estaban separados, no querían prisión y por los obstáculos que ello supone). De las 25 mujeres entrevistadas en Ciudad Sandino, 12 de sus casos terminaron en mediaciones, de los cuales 7 fueron realizados a través de la CM, 1 en el Ministerio Público y 4 en el Juzgado Local. De las otras 13 mujeres: 5 abandonaron el caso en la CM misma (1 mujer "retiró"[42] la denuncia y 4 desistieron por falta de respuesta); 2 están en el Ministerio Público; 3 están en los juzgados; 1 hombre denunciado huyó y la mujer desconoce la situación actual de su caso; y, 2 casos llegaron hasta la sentencia, en uno el agresor fue declarado inocente y en el otro culpable.

Una primera observación es que estos datos muestran una tendencia sugerida pero no explícita en las estadísticas oficiales: más mujeres de Cuenca consiguieron una sentencia que en los otros sitios, y todas fueron condenatorias. Tomando en cuenta que aún varias no han terminado sus caminos, y aunque no se sabe las fechas en que estas mujeres pusieron sus denuncias para saber cuánto tiempo requiere cada etapa del proceso, también sus experiencias revelan que los caminos a través de la ruta del sistema policial-judicial tienden a ser menos largos en Cuenca, donde el promedio es alrededor de dos a tres meses. Son más largos en los otros países con modelos policiales, aún sin poder calcular una media, por lo que unas mujeres atestiguan que sus caminos dilatan un año o más, donde a veces este período se refiere al tiempo que tardó en la CM o después de pasar a las instancias judiciales.

> De la policía de patrulla en el barrio, después a la Comisaría, después a Medicina Legal, después el médico me examinó la epicrisis y llevaron a la policía, de ahí que me enviarían los resultados y no mandaron ningún papel. De eso ya casi un año (Ester, 26 años, ama de casa, Ciudad Sandino).

En todos los países este proceso demorado –aún en Cuenca– incide para que varias mujeres abandonen la ruta, pues la dilatación del proceso constituye uno de los obstáculos que restringen el acceso efectivo a la justicia a través de las CM y del resto del sistema. Otro dato importante es que mucho menos casos en Cuenca habían sido archivados que en Belo Horizonte y Ciudad Sandino. En Ciudad Sandino la aplicación de

[42] Si bien las mujeres dicen popularmente que en algunas circunstancias "retiran" la denuncia, ya no es posible legalmente porque la policía tiene la obligación de seguir la investigación. Más bien estos casos son probablemente archivados por la policía por falta de evidencias.

la mediación modifica mucho los datos, por lo que la mitad de los casos recibieron este procedimiento, es decir, no tuvieron una sanción.

Otra serie de obstáculos tiene que ver con las dificultades que enfrentan las mujeres quienes viven una discriminación más compleja por la intersección del poder desigual de género con otros indicadores sociales, principalmente su pertenencia étnica, clase social, lugar de procedencia, edad y nivel de instrucción. Estas barreras inciden no solamente para que las situaciones de violencia puedan ser más peligrosas; sino en que pueden tener menos oportunidades para salir de la violencia o acceder a la justicia. Ejemplos presentados anteriormente incluyen el filtro aplicado en la recepción, donde unas mujeres con menor nivel de instrucción o de conocimiento de sus derechos encuentran mayor dificultad para poner una denuncia (Camacho et al., 2009; Pasinato, 2010) o que mujeres rurales e indígenas en Ecuador puedan tener las condiciones socioeconómicas para seguir el recorrido judicial después de poner la denuncia (Camacho et al., 2009; Friederic, 2009).

El acceso a las medidas de protección por las usuarias entrevistadas también muestra las diferencias entre los modelos de CM. En Cuenca las 25 entrevistadas recibieron la boleta de auxilio, y 10 de ellas también obtuvieron una orden de alejamiento del agresor, mientras en un caso se ordenó la salida del hogar del agresor. Cabe señalar que en el Ecuador no es necesario que las mujeres soliciten las medidas de protección, sino que las autoridades pueden concederlas cuando conocen la denuncia. Es más, durante la observación el equipo de investigación constató que todas las mujeres recibieron una medida de amparo, lo que habla de un mayor nivel de accesibilidad al derecho a la protección. En cuanto a la aplicación de las medidas, las experiencias de las usuarias también revelan que fue bastante efectiva en el sentido que evitaron nuevos episodios violentos; pues los agresores debieron salir de su casa o no acercarse a la vivienda o al lugar de trabajo o estudio de la mujer. En algunos casos donde las entrevistadas tuvieron que recurrir a la policía porque sus agresores habían violado los términos de la medida ellos fueron detenidos, pero esto no ocurre siempre.

La obtención de la protección por las usuarias entrevistadas en los otros sitios de investigación fue relativamente menor a las experiencias de las de Cuenca. De las 15 mujeres entrevistadas en Belo Horizonte, 8 las solicitaron y 7 las obtuvieron, de ellas una desistió de aceptar la medida otorgada porque consideraba que ya se había acabado la violencia. El resto no contó con estas medidas porque al desistir del proceso de la denuncia se archivó también la solicitud. Esto significa que casi todas las entrevistadas que solicitaron una o más medidas las recibieron, y que sólo la mitad de usuarias las solicitó. Este alto nivel de respuesta es sin duda producto de que el personal de la CM pregunta a cada denunciante si quiere solicitar una medida de protección, aunque con

las limitaciones de la actitud burocrática con que se realiza dicho trámite. Si bien no se pudo conseguir datos fidedignos de las entrevistadas en Perú y Nicaragua, en ambos países pareciera que fueron pocas las que solicitaron o recibieron estas medidas. En Perú tiene que ver con que no son procesadas en la puerta de entrada del sistema y, cómo ya se ha demostrado, son pocas las que siguen el camino para llegar a las instancias judiciales donde son tramitadas. En el caso de Nicaragua, en parte este hecho se explica por la alta cantidad de mediciones que se realizan. Esto dicho, no hay que pensar que una mediación es intercambiable con una medida de protección; de manera que estas medidas deberían otorgarse independientemente de que se medie o no. Dejar de hacerlo puede contribuir a un alejamiento de las mujeres del ejercicio de sus derechos.

El testimonio de Norma revela la efectividad o el carácter disuasivo que pueden tener las medidas de amparo y, al mismo tiempo, da cuenta de una limitación que podría haber al emitirse estas medidas: aunque la fue otorgada, tenía poca información al respecto y no sabía con exactitud cómo se aplicaba. Cuando la jueza, dentro de una mediación judicial, le otorgó una medida de protección que le prohibía al agresor acercarse a su vivienda, ella relata las advertencias que recibieron de la autoridad y su impacto en el agresor.

> 'Mire, usted se vuelve a acercar a esta mujer y lo mando a traer preso de donde esté. Y lo mando cinco años preso, sin apelación.' Tal vez era una mentira, ¿verdad? No sé. Pero ya eso le intimidó (Norma, 48 años, costurera, Ciudad Sandino).

Las experiencias de las usuarias entrevistadas demuestran una situación compleja con respecto al impacto a la aplicación de la normativa, aún con las limitaciones en los datos. En Cuenca –y en general en Ecuador según las estadísticas– las mujeres tienen mayor acceso a la justicia formal que en los otros casos, tanto con respecto al acceso a la sanción como a la protección; sin embargo, tienen mucho mayor acceso a las medidas de protección que a la sanción. Un relativamente mayor nivel de acceso a la prevención, de acuerdo con los testimonios, también se encontró en Belo Horizonte a pesar de ser un modelo distinto. Además, en todos los sitios de investigación es más accesible una respuesta formal para la violencia física que para la violencia psicológica. El hecho que las entrevistadas en todos los países mencionaron muy poco si habían sufrido violencia sexual, ni cuáles fueron las respuestas que frente a ello encontraron en las CM, deja entrever que la violencia sexual dentro de la pareja continúa bastante invisibilizada y relegada al ámbito privado.

Una mirada amplia sobre el acceso a la justicia y los resultados logrados

El análisis de los acápites anteriores, si bien refleja la normativa, no toma en cuenta la amplia complejidad de las respuestas brindadas en las CM para acceder a la justicia. Para

ello es necesario considerar otros abordajes y percepciones de la temática –especialmente el enfoque informal de 'lo justo'– que crean nociones ambiguas sobre cuál debería ser el ámbito de actuación de las CM y cómo ellas están aportando a mejorar el acceso a la justicia, particularmente con respecto a la sanción.

Primero, habría que señalar que para muchas mujeres un resultado de acudir a la CM y a otras instancias es que deciden acceder a la justicia formal. Mientras la mayor parte de las percepciones y los caminos relatados por las entrevistadas demuestran que su meta primordial es terminar con la violencia, un efecto de los procesos vividos hace que algunas mujeres opten por buscar la justicia en el sentido normativo y que ello se convierte en un objetivo en sí mismo. Varias usuarias de las CM en las cuatro localidades también adoptan una perspectiva de justicia de género.

> Una cosa que me entristece es que el Ministerio Público ya podía haberle dado la sentencia. Y hasta ahora, no lo ha hecho. Entonces, esa es mi única queja, que ellos hablan tanto de la Ley Maria da Penha, que va a haber justicia, sólo que ya están un año y medio en eso. Él declaró en enero del año pasado. Va a ser un año y el Ministerio no da la sentencia. Ellos hablan, ¿no es cierto?, se lucen ahí. Dicen que ahora va a haber un órgano específico para eso en el Fórum, que los hombres van a pagar por tanta violencia, que esto y lo otro, pero yo no estoy viendo nada de eso. ¿Me entiende? Lo que quiero son resultados. Yo pasé una vergüenza frente a los otros, pasé por una cosa que vieron mis hijas y que no necesitaban haber pasado por eso, y yo quiero que él sea sancionado por eso, que realmente pase algo. Que pague la canasta alimenticia, que tenga que hacer cualquier trabajo, no me interesa, pero que exista justicia porque yo no puedo hacerlo con mis propias manos. Porque si yo pudiese, lo haría, pero yo no puedo. Para eso existe la justicia (Heloisa, 44 años, mulata, superior completo, funcionaria pública, Belo Horizonte).

Segundo, Heloisa también da testimonio de uno de los obstáculos institucionales enfrentados por las mujeres una vez que deciden seguir toda la ruta formal hasta la sentencia, cual es la demora del proceso en la CM misma y/o en otra instancia. Mientras tiene un año y medio de esperar la sentencia, en todos los sitios otras mujeres deciden que no pueden seguir la ruta hacia la sentencia debido a las barreras institucionales o de otra índole que alargan sus caminos. Esto incluso ocurre en Cuenca donde los procesos suelen ser más cortos.

> Las mujeres llegan a percibir que la justicia no existe, o en todo caso no existe para ellas. No sólo por la distancia entre sus expectativas en relación a las sanciones y la realidad concreta de la institución; sino principalmente porque no divisan esperanzas de poder lograr algún tipo escarmiento para el agresor, ni siquiera vía el plano formal/legal. El tiempo que demoran los tramites burocráticos, la falta de condiciones adecuadas para poder enfrentarlos (tanto a nivel de

> conocimiento, tiempo y recursos económicos propios), la revictimización, la falta de credibilidad en sus discursos y casos conlleva a que las mujeres desestimen a la delegación especializada y con ello a las autoridades estatales en general, como una mediación para lograr justicia en su caso. A la vez ello refuerza el poder de opresión de los agresores (Macassi León et al., 2010: 82).

En efecto, este argumento conlleva al siguiente análisis: que las diversas barreras que las mujeres enfrentan en las CM entran en contradicción con su razón de ser, y dichas barreras actúan, junto con otros factores y obstáculos, para entorpecer o detener su ruta. De esa manera, se favorece la impunidad y el no cumplimiento de los objetivos institucionales de las CM. Estos factores inciden en que son pocas las mujeres que persisten con la causa hasta conseguir una sentencia, especialmente en los modelos policiales que tienen procesos más largos. "Tanto tiempo y no han podido resolver… Me cansa. Pero a la vez yo misma me doy fuerza y digo, 'no, voy a finalizar y que a este hombre le quede una experiencia de que no tiene que andar jodiendo a las mujeres'" (Ada, 43 años, policía, Ciudad Sandino). El testimonio de Ada indica que aferrándose a su concepto de justicia y 'lo correcto' en el plano moral, ella encuentra los argumentos para seguir enfrentando las barreras en la ruta oficial.

Un tercer aspecto de este debate tiene que ver con la relación entre la sanción y la prevención. En general las mujeres priorizan más la protección que la sanción, hecho demostrado tanto en las percepciones de las encuestadas como en las concepciones y experiencias de las entrevistadas. En Cuenca esta relación tiene una dinámica particular: muchas de las entrevistadas consideran que obtener una medida cautelar lo asumen como "se me hizo justicia" (Camacho et al., 2009: 84), pues a las medidas de amparo las ven como una protección para ellas, pero también como una sanción a los agresores. Es posible que lo interpreten de esta manera por la agilidad de los procedimientos y el alto nivel de otorgamiento de estas medidas, al igual con lo que ocurre con la aplicación de la medida cautelar en casos de incumplimiento, en que se encarcela al agresor.

No es solo las usuarias y las encuestadas quienes priorizan la protección; en algunos casos las/los operadoras/es de las CM y otras instancias también lo hacen. El mismo hecho de que todas las entrevistadas en Cuenca recibieron una medida de amparo indica la importancia atribuida a esta medida por la autoridad de esta CM. En Belo Horizonte se encontró que otra instancia del sistema judicial, cuya misión es mejorar la aplicación de la ley, ha decidido priorizar la prevención sobre la sanción.

> "Aquí en la Defensoría el personal adoptó a la investigación [policial] como secundario; la prioridad son las medidas de protección… Proteger la integridad física y psicológica de la víctima es preferible que quedarse sólo en detener al acusado". […] Su actuación parece confrontarse con el mismo dilema anotado

> anteriormente: la necesidad de encontrar un equilibrio entre la penalización de la violencia y otras medidas que sean alternativas que aquellas mujeres que no desean la sanción de sus agresores o la ruptura de la sociedad conyugal (Promotora de justicia de la Defensoría Especial de Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer, Belo Horizonte; citada en Pasinato, 2010: 65).

Tal como señala Pasinato, en el caso de Belo Horizonte, algunas mujeres no concuerdan con esta postura y lamentan la complicación que esto implica para lograr una sanción. Es a través de la influencia de varios factores obstaculizantes que se cree una suerte de incongruencia entre ambos derechos.

Un cuarto eje de esta discusión toca el escenario complejo del acceso a la justicia en su conjunto. Las mujeres conciben a la justicia y el acceso a ella de múltiples formas que pueden incluir tanto los aspectos formales definidos en la normativa –principalmente la protección y la sanción– como los llamados informales porque no se enmarcan en las disposiciones legales del país. Las respuestas informales más esperadas por las mujeres son aquellas que contribuirían a su fortalecimiento, por ejemplo, recibir información u orientación sobre sus derechos, ser escuchadas o sentirse apoyadas, recibir algún tipo de protección. Por otro lado, unas mujeres también buscan respuestas dirigidas a sus (ex) parejas para que cambien su comportamiento, como darles información u orientación sobre cómo tratar a la mujer de manera 'justa' u orientaciones que sirven para asustar o amedrentar al hombre. Las respuestas de las entrevistadas sobre si lograron recibir las diversas respuestas formales e informales que buscaban son mixtas, pero el balance en todos los países es positivo.

> Yo solicité que lo echaran preso y después de tres veces que yo fui tres veces lo echaron preso (Juana, 26 años, educadora popular, Ciudad Sandino).

> Mejor me siento apoyada por el sistema lo que significa tener un lugar de poder ir a denunciar y poder ser escuchada y no sentirse solita que alguien viene hace lo que le da la gana y encima está muy campante… (Clara, 40 años, área urbana, mestiza, superior incompleta, artesana, Cuenca).

Por otra parte, algunas mujeres consideran que no lograron acceder a la justicia por obstáculos encontrados en las CM y/o en otras instancias en la ruta formal. Marita de Villa El Salvador plantea que en su caso ocurrió que tanto la CM no dio continuidad al proceso formal de denuncia como que no recibió el apoyo necesario de parte del personal.

> Me daba cólera, me daba cólera porque no me asistían, no me apoyaban mejor dicho, en ese instante no me apoyaban. No decían, 'allá vamos a hacer esto' o 'haz esto'. No, no te aconsejaban. Me tomaron mis datos, escribieron y se fueron (Marita, 39 años, técnico superior, promotora, Villa El Salvador).

Al mismo tiempo, también hay mujeres que demuestran experiencias mixtas, es decir, tanto positivas como negativas. Por ejemplo: diferencias entre las respuestas formales e informales recibidas; la diferencia entre la cobertura rural y urbana en el cantón Cuenca –tal como atestigua Magdalena– o como resultado de la discrecionalidad de la atención entre un/a operador/a y otro/a, ilustrado por Dolores.

> Me dieron una boleta, pero no servía porque allá en el campo no hay policía ni nada… Mi marido no me hizo caso ni nada… A mi comadre le gritó, le insultó por haberme traído a la Comisaría… Él me siguió pegando, siempre me pegaba hasta hacerme gritar… Ya cuando vine a vivir a Cuenca, él me dejó de pegar porque tenía miedo de la Comisaría de la Mujer, de que le lleven preso (Magdalena, 41 años, área rural, indígena, lavandera, Cuenca).

> Lo último que me dijeron, en la Comisaría de la Mujer Primera, es que mejor salga de la casa con mis cosas y nada más. En cambio, en la otra Comisaría [CMF 2ª], el doctor me dijo que el hombre es él que tiene que salir de la casa por lo que hizo, que yo tengo derecho de quedarme ahí con mis hijas… En esa Comisaría sí es bueno como le atienden y no es demorado (Dolores, 43 años, área urbana, mestiza, educación superior, estudiante, negocio propio / artesana, Cuenca).

Estos testimonios también sirven para resaltar cómo las barreras institucionales encontradas pueden entrecruzarse con factores sociales, culturales o estructurales para complicar más aún sus caminos y el logro de sus metas.

Mientras las CM han estado brindando un acceso a la justicia que era casi impensable según las perspectivas dominantes hace treinta años, todos los informes nacionales enfatizan las reformas específicas que aún hacen falta para que su actuación cumpla plenamente con la normativa regional. Como se señala en el informe de Perú: "[La CM] sigue siendo un espacio de ganancia y reconocimiento, que no puede perder la oportunidad de superar sus debilidades y transformar su institucionalidad con base en los estándares internacionales de derechos para las mujeres" (Macassi León et al., 2010: 131). Este cambio estructural es necesario tanto para que las CM cumplan con los aspectos específicos que les compete con respecto al acceso a la sanción y los otros elementos de la justicia formal, como para que contribuyan a garantizar otros derechos y deberes estipulados.

LA ELIMINACIÓN DE LA VIOLENCIA DOMÉSTICA CONTRA LAS MUJERES

Salir de la violencia doméstica es casi siempre el principal fin de las mujeres y lo que más les motiva a acudir a las Comisarías de la Mujer (CM). Para muchas, su propósito de denunciar en la CM tiene como objetivo acceder a una sentencia y/o la protección, pero

también para muchas ésta es una estrategia complementaria o instrumental para poner fin a la violencia. Por ende, es importante considerar el impacto de las CM en facilitar el ejercicio de ambos derechos para las mujeres, incluyendo la relación entre ambos. Al mismo tiempo, dado las complejidades de sus caminos, es relevante considerar el impacto de diversos pasos.

Si es difícil conseguir datos sobre la prevalencia de la violencia doméstica (Naciones Unidas, 2009), conocer datos globales sobre cuántas mujeres consiguen eliminar la violencia y cómo lo logran en los cuatro sitios de investigación ha sido casi inalcanzable. Sin embargo, en algunas encuestas nacionales aplicadas con mujeres adultas se ha incluido un componente sobre violencia, siendo los más recientes: en Ecuador el ENDEMAIN, (2004), en Nicaragua el ENDESA (2007) y en Perú el ENDES (2009). Éstas pueden brindar datos útiles longitudinales. En Brasil se espera que el informe de la primera encuesta nacional esté disponible el próximo año. Estas encuestas proporcionan información valiosa sobre la incidencia y las características de los tipos de violencia, y si las mujeres han buscado ayuda institucional o no. Pero ésta no es suficiente para explicar las causas de los cambios en la tasa de prevalencia, la calidad y efectividad de la respuesta institucional, y mucho menos las experiencias y complejidades relacionadas con poner fin a la violencia.

Se reportó datos sobre la eliminación de la violencia en las vidas de la mayor parte de las entrevistadas en Belo Horizonte (Brasil), Cuenca (Ecuador) y Ciudad Sandino (Nicaragua). En Belo Horizonte y Ciudad Sandino se puede decir que un poco más de la mitad de las entrevistadas estaban viviendo sin violencia al momento de la entrevista. Una pequeña cantidad de las mujeres en ambas localidades reportaron que siguen viviendo en situación de violencia o bajo amenaza e, incluso, con temor de mayores agresiones. Pocas mujeres reportan que la manifestación de la violencia ha cambiado o que ha empeorado luego de que fueron a la CM. En el caso de Cuenca todas las mujeres entrevistadas señalaron que lograron detener la violencia. Las siguientes narraciones dan testimonio de las diversas situaciones en que se encontraban las entrevistadas con respecto a la violencia.

> Bueno, en parte disminuyó, por el hecho de que yo haya tenido el valor de ir y denunciarlo. Pero en otra parte resaltó un poco más, porque sintió él mismo indignado de que yo haya sido capaz de denunciarle, siendo el padre de mis hijos. O sea como quien dice, 'como yo soy su mujer, soy la madre de sus hijos no tengo derecho de denunciarlo' (Patricia, 39 años, superior incompleta, desempleada, Villa El Salvador).

> No considero que estoy fuera del área de riesgo solamente porque no estoy en el mismo estado... para que él me haga algo no tenemos que vivir en el mismo lugar ¿no? [...] Él tiene posibilidades financieras, como también la voluntad de ir adonde esté yo. No me siento protegida en la Comisaría; yo me siento protegida por la Defensoría (Dora, 34 años, mulata, primaria incompleta, ama de casa, Belo Horizonte).

> Ahora no tengo miedo, no agacho la cabeza. Ahora mi mirada es para arriba, me siento orgullosa (Alicia, 26 años, lava y plancha, Ciudad Sandino).

> Después de tanto problema me sentía bastante mal, pero gracias a Dios, con todos los papeles que yo hice, le logré ganar y, desde ahí, eso fue como un pare ya, ni mas, ni más. La Comisaría me ha ayudado porque desde ahí nunca más me ha vuelto a decir nada, nada. Fue un cambio drástico porque siempre me llamaba, me encontraba en la calle, donde sea me insultaba. Pero ahora ya no, ya no me está insultando nada (Cristina, 29 años, área urbana, mestiza, superior incompleta, atención local de cabinas telefónicas, Cuenca).

En un extremo, se encuentra el testimonio de Patricia quien, al momento de la entrevista, estaba en una situación peor de violencia, siendo su caso uno de los pocos en que ello sucede. De hecho, varias mujeres que están viviendo sin violencia todavía tienen miedo que sus (ex)parejas puedan volver a agredirlas, como lo expresa Dora en su relato. En el otro extremo, están las experiencias de Alicia y Cristina quienes consideran que la violencia quedó en el pasado: Alicia atestigua de su propia transformación, mientras Cristina refiere la efectividad de la intervención de la CM con respecto a terminar las agresiones.

El balance positivo que hacen las usuarias entrevistadas, hay que considerarlo tomando en cuenta dos aspectos. Uno, es el alcance analítico limitado de estos datos[43]. El otro es que hay que preocuparse por todas las mujeres: por las que ahora viven sin violencia, pues podrían volver a enfrentar una violación de sus derechos; por las que siguen en situación de violencia o aún tienen temor de que ésta se repita; y, por la población femenina en su conjunto pues pueden estar sufriendo violencia o encontrarse en una situación de riesgo.

Las dificultades para salir de la violencia pueden ser aún mayores para las mujeres más marginalizadas por la intersección de género con otras relaciones desiguales de poder. Varios datos del estudio indican que las formas de discriminación más visibles son: la etnia, la edad, el nivel de escolaridad, el lugar de procedencia y el estrato socioeconómico. Por lo general, los obstáculos que enfrentan estas mujeres son más complejos y difíciles de superar. Por ejemplo, el testimonio de Magdalena, una indígena originaria de la zona rural del cantón Cuenca, demuestra que solamente en la ciudad la medida de protección tuvo efecto, pues la cobertura de la policía en el campo es insuficiente. Aunque el informe de Ecuador indica que las mujeres indígenas suelen acudir a instancias tradicionales (Camacho et al., 2009), no se dispone de ningún análisis sobre el efecto de estos mecanismos.

---

[43] Una limitación es que los datos no son representativos; otro es que no se sabe si o cuándo terminará su camino para tener una respuesta definitiva.

Es fundamental advertir sobre el malentendido de utilizar los registros de las CM como evidencia directa o indicador sustitutivo de cambios en la prevalencia de la violencia doméstica o del nivel de confianza de las mujeres en esta institución. Este es un error que cometen diversos actores, tanto estatales como de la sociedad civil. Por ejemplo, si la cantidad de denuncias sube de un período a otro, a veces se lo interpreta como mayor confianza en la institución, y/o como que se ha incrementado la prevalencia; en cambio, los descensos en la cantidad de denuncias se puede ver como que la violencia ha disminuido y como un impacto positivo de las CM. Pero, no necesariamente es así, pues el incremento de usuarias de las CM puede obedecer a una mayor conciencia de los derechos que hace que cada vez más mujeres la denuncien; y, a la inversa, que recurran menos a las CM no porque se ha reducido la violencia sino porque no confían en dicho servicio. Las evidencias de este y otros estudios muestran que todavía no existen evidencias para suponer una relación directa o indirecta entre cambios en los registros de las CM y variaciones en la tasa de prevalencia.

> No tenemos datos con qué medir. No sabemos qué tipo de lectura podemos dar al hecho de que las denuncias vayan aumentando, si es porque hay más violencia o mayor población, o porque la gente conoce más y se acerca a denunciar (Funcionarias, Departamento de Equidad Social, Cuenca).

Tampoco en las experiencias de las usuarias se puede establecer una relación causa-efecto directa y exclusiva entre sus experiencias en la CM y cambios en su situación de violencia. Así, aunque todas las entrevistadas en Cuenca lograron salir de la violencia y consiguieron una medida cautelar, no significa que todas las usuarias de la CM lo han logrado; hay demasiados factores que intervienen en sus situaciones como para aislar las variables. Retomando la experiencia de Magdalena, no fue solamente la obtención de la medida de protección que produjo el cambio deseado, sino el hecho que no se hizo efectiva hasta que se mudó a la ciudad. En Belo Horizonte y en Ciudad Sandino no se estableció ninguna relación entre recibir una medida de protección y la eliminación inmediata de la violencia en sus vidas.

La mayoría de mujeres acuden a las CM en busca de una intervención urgente para protegerse ellas mismas y proteger a sus hijos/as de las agresiones de su pareja. En algunos casos reciben una repuesta inmediata que detiene la violencia de forma temporal o permanente; pero por lo general la mayor parte tiene que cumplir una serie de requisitos previos del proceso judicial para conseguir una protección o que se dé sentencia. En el testimonio de Juana de Ciudad Sandino vemos que ella debió acudir tres veces a la CM para que le apoyaran a frenar la violencia, como de hecho sucedió aunque de forma transitoria. En Cuenca, si bien obtienen con relativa facilidad e inmediatez las medidas de amparo, si con ello logran detener la violencia, muchas mujeres no dan continuidad al proceso judicial, en tanto ya cumplieron

su objetivo. Esta decisión es explicada por una de las entrevistadas de esta manera: "ya lo más importante se logró, que ya no haya más violencia, que él no se me pueda acercar" (Camacho et al., 2009: 111). Además, muchas veces estas mujeres solo quieren acceder a la protección, para no tener que sancionar a su (ex)pareja, sea para no ahondar conflictos o afectar la relación padre-hijos/as, porque hacerlo les produce sentimientos contradictorios o, en algunos casos, porque tienen la esperanza de recuperar su matrimonio.

Si bien las mujeres enfatizan en la importancia de las medidas tomadas para fortalecerse a sí mismas para salir de la violencia, la otra cara de la eliminación de esta práctica es intervenir para parar las agresiones de sus parejas. Tanto las usuarias entrevistadas como la población femenina encuestada señalan que su expectativa y confianza en las CM gira en torno a su propia protección, a recibir información sobre sus derechos y cómo ejercerlos, o recibir una buena atención. La mayor parte de las encuestadas considera que las CM han contribuido a disminuir el maltrato en la pareja y ubica que gran parte de la efectividad de estas instancias radica en el temor que provocan en los hombres[44]. Es decir, se revela la otra cara de la moneda de la aplicación de la ley. Mientras las encuestadas priorizan respuestas para fortalecerse a sí mismas, también consideran que se logra poner fin la violencia cuando los agresores temen la acción de la justicia, mostrando que su conducta se modifica por la confluencia de varios factores y no sólo por la acción de las mujeres ni tampoco solamente por la actuación de las CM.

Esta percepción en general es confirmada por las experiencias de las usuarias, profesionales y operadoras/es en todos los sitios investigados. Cómo ya se señaló, hay un alto nivel de consenso entre los distintos actores clave acerca de que la mayoría de los hombres sujetos a procesos formales policial-judiciales –especialmente cuando reciben una sanción– cambia su comportamiento hacia las denunciantes y suelen ser menos violentos. Sin embargo, en algunos casos, ocurre lo inverso.

> Parece que se detiene al comienzo y en algunos casos, cuando los hombres tienen miedo de que les lleven presos. Pero, cuando se dan cuenta de que el sistema no funciona, que la mujer llama a la policía y no llega, o de que el policía llega y los niños lloran, él también y no les llevan, los hombres ya no le tienen el mismo miedo ni el mismo respeto que al principio. Cuando se han ido presos sí le tienen un poco más de miedo (Marlene Villavicencio, Casa de Acogida María Amor, Cuenca).

Al mismo tiempo en Ciudad Sandino –donde aparece que la CM es altamente conocida tanto por las mujeres como por los hombres– se dice que algunos hombres tienen miedo

[44] "Los hombres tienen miedo a la CM" es la respuesta más frecuente a esta pregunta en Cuenca (43,9%), Belo Horizonte (33,8%) y Ciudad Sandino (18,6%); sale en tercer lugar en Villa El Salvador (24,1%).

y cambian su conducta por el sólo hecho de saber que existe la posibilidad de que la Comisaría intervenga.

> Hay hombres que ya viendo que la Comisaría está cerca y que llega a la casa de uno, se miden y piensan 'me voy a portar bien', porque no les gusta el escándalo, que los miren y digan, mira a ese como trata a la mujer. Si en las comunidades hubiera más Comisarías de la Mujer habría menos maltrato (Mercedes, 25 años, obrera de zona franca, Ciudad Sandino).

Sin embargo, no se evidencia aún una transformación en las percepciones de los agresores. Más bien es la efectividad de la CM en aplicar la ley, lo que obliga a los agresores cambiar aunque sea 'a la fuerza'.

> No se ha encontrado testimonios en donde el agresor detenga las agresiones por una reflexión propia o por considerar a la mujer como sujeta de derechos. Si la violencia se ha detenido temporalmente ha sido provocada por algún temor especifico, mas no por el respeto al derecho de sus parejas a vivir en un ambiente de paz (Macassi León et al., 2009: 149).

Para que la ley sea aplicada a los agresores, primero las mujeres víctimas de violencia tienen que reivindicar sus derechos. A lo largo de este trabajo se ha mostrado que las mujeres acuden a las CM y otras instancias especializadas con la expectativa de recibir diversos servicios o aplicar una o varias medidas para lograr poner fin a la violencia. Una etapa previa es aprender sobre sus derechos y la justicia de género y/o sentirse apoyadas y comprendidas, pues muchas veces conciben sus derechos más de manera informal (a diferencia del sistema formal de justicia) o en el plano moral. Justamente una de las funciones más importantes de las CM es aportar al conocimiento, apropiación y ejercicio de sus derechos a las mujeres en situación de violencia.

Otro factor que contribuye a poner fin a la violencia es la separación conyugal. Las diversas experiencias de las entrevistadas demuestran que, mientras la separación es relevante para la finalización de la violencia y también la decisión de acceder a la justicia, no necesariamente es un factor determinante.

Otra medida informal que toman las mujeres y que contribuye a frenar la violencia es comenzar nuevos proyectos de vida. En los distintos sitios estudiados, se encontró que el hecho de que las mujeres comiencen a estudiar, que participen en alguna asociación, que empiecen o vuelvan a trabajar, son elementos que las fortalece y les genera cierta seguridad para impedir las agresiones.

> Como le digo, empecé a trabajar y todo cambió, todo cambió. Antes yo dependía todo de él. […] Como le digo, [las cosas cambiaron] económicamente,

> moralmente, porque ya salía con mis amigas, … y el trabajo mismo. A veces me llamaban, a veces venían a visitarme, ya no me sentía sola, aparte. Lo que sentía que nunca me iba a pasar, pasó. Y después, alrededor veía que no estaba sola, ¿no? Sobretodo los tenía a ellos y eso es lo que yo más quería (Graciela, 43 años, secundaria incompleta, ayudante de cocina, Villa El Salvador).

Este testimonio también manifiesta la importancia del restablecimiento de su red personal de apoyo, pues muchos agresores controlan los movimientos de su pareja y su comunicación con su familia y amistades. Como dice Graciela, algunas mujeres no acceden a la justicia o terminan su relación con su agresor por falta de alternativas económicas. Por ende, brindar acceso a servicios sociales (por ejemplo, programas gratuitos o subvencionados de formación técnica o acceso preferencial a proyectos sociales de vivienda, a bolsas de empleo) puede aportar a que más mujeres avancen más fácilmente por estos caminos.

Si bien a nivel micro o individual, varias entrevistadas demuestran que alcanzaron la meta de vivir sin violencia, no todas las usuarias la logran. A nivel macro o estructural, los retos son aún mayores.

> Yo creo que sí han contribuido, que no solo la Comisaría sino todas las instituciones que han ayudado a la publicitación, hacen que se incrementen los procesos. Disminuir la violencia, creo que no, la violencia creo que siempre estuvo, siempre estará. Lo que sí puede disminuir es los ciclos posteriores o ayudar a las señoras a que acudan o accedan a los servicios (Comisario encargado CMF 2ª, Cuenca).

> Si bien [la CM] es un vehículo para que las mujeres accedan a la justicia formal, no logra constituirse en un medio efectivo para detener la violencia; precisamente por las contradicciones en su funcionamiento y por los estereotipos culturales que se siguen reproduciendo en este espacio (Macassi León et al., 2010: 132).

Los testimonios de las mujeres entrevistadas demuestran que acudir a la Comisaría de la Mujer es uno de varios elementos o factores que contribuye a poner fin a la violencia en sus vidas, sin que siempre sea el más importante. Al mismo tiempo, contribuir a la erradicación de la violencia no aparece de forma explícita entre los objetivos o funciones de ninguna de las CM. Si bien es una meta demasiado ambiciosa para una sola institución, las vivencias de las entrevistadas demuestran que la eliminación de la violencia está entrelazada de diferentes maneras con el acceso a la justicia. Por ello, la CM debe aportar a lograr esta meta desde su propio ámbito de competencia, en coordinación estrecha con otros actores locales. Las advertencias citadas deben servir para impulsar acciones y respuestas más coordinadas, estratégicas y efectivas para aportar a enfrentar las estructuras de poder que subyacen a la violencia y mejorar las respuestas para erradicarla.

Estos objetivos también están vinculados con la promoción de las mujeres como sujetos de derechos, otro ámbito del impacto de la CM.

LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS Y DEL EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA DE LAS MUJERES

Un aspecto del impacto de las Comisarías de la Mujer (CM) que queda pendiente de valorar es su aporte a mejorar el ejercicio de los derechos y la ciudadanía de las mujeres que acuden a esta instancia porque sufren violencia. Como se ha señalado previamente, esta acción constituye un insumo básico para que las mujeres puedan acceder a la justicia y vivir sin violencia. De hecho, fortalecer el conocimiento y el ejercicio de sus derechos es considerado como una prioridad en los testimonios de las entrevistadas y en las percepciones de las encuestadas, al igual que en el modelo de justicia de género.

> Tal vez si todas las mujeres tendríamos más oportunidad de conocer nuestros derechos, si desde la escuela nos enseñaran a conocer o más bien desde nuestro hogar, para que nosotras mismas podamos decir NO! … No más maltrato! (Renata, 29 años, área urbana, mestiza, primaria, empleada doméstica y de oficina, Cuenca).

Sin embargo, es un elemento menos trabajado en la práctica cotidiana de las CM y menos visible, lo cual indica que aún si aparece en las normas de las CM, no necesariamente está siendo puesto en práctica.

Se ha visto cómo las percepciones y expectativas de muchas mujeres cambian paulatinamente a lo largo de sus caminos. Mientras al inicio algunas entrevistadas acuden a la CM, una o más veces, sin querer denunciar o avanzar en el proceso de la sanción por múltiples razones –entre ellas la incidencia del enfoque de 'lo justo'–, al preguntarles qué harían si en el futuro estuviesen en situación de violencia, un buen número, aunque no todas, dicen que regresarían a la CM y que realizarían la denuncia y buscarían que su agresor sea sancionado.

> Lo que yo esperaba de la Comisaría era una garantía que él no me vuelva a agredir, eso era lo que yo esperaba. Yo pensaba así: 'voy a buscar a la Comisaria, voy a exponerle, ella va a conversar con él y alguna cosa va a pasar, ¿no?' Ahí yo vi que eso no pasó, pero puse más quejas porque pensé: 'un día él va a ser sancionado por eso, un día va a pasar algo. No es posible que pongo una queja hoy, voy a dar una queja mañana y nadie se va a dar cuenta de lo que está pasando…' Yo no voy a dejar que él haga ninguna gracia conmigo. Si me pega o me amenaza,

> me voy a ir a la Comisaría y le voy a denunciar. Porque algo va a pasar, no puede seguir en lo mismo (Elisa, 43 años, mulata, primaria completa, artesana, Belo Horizonte).

Elisa de Belo Horizonte era una de muchas mujeres en los cuatro sitios de investigación que acudió a la CM esperando una medida informal, que el personal hablara con el agresor o le hiciera un llamado de atención, sin tener que denunciar la violencia. Pero como vemos en su narración, ella asegura que si su pareja le vuelve a agredir, ahora ella no dudaría en denunciarlo. En cambio, Eva manifiesta que no regresaría a la CM. En los cuatro estudios de caso se encontró que hay mujeres, como Eva, que enfrentan obstáculos para que el personal de las CM recepte su denuncia.

> No, ya no vuelvo. ¿Para qué voy a volver? no hacen caso allá. Te tomaran la denuncia todo, pero no. Me sentí horrible porque la verdad, no me daba ninguna solución. Yo digo: '¿si me pasa algo? Esto procede en 10, 15 días, esperar no mas'. [...] Así como yo fui a poner la denuncia y, o sea, me mandaron a mi casa y de ahí al día siguiente, ya ninguna mujer iría al día siguiente. Ya se desanima y no va a poner la denuncia. Es como si su enamorado le arremete a usted en la calle, va a poner la denuncia y le dicen: 'no, tienes que estar segura, segura de que vas a poner la denuncia. Tienes que darme la dirección exacta'. Y en ese momento pues estás golpeada con todos los chinchones así (Eva, 30 años, secundaria completa, ama de casa, Villa El Salvador).

Varias otras identifican que las respuestas consideradas 'informales' por muchas/os operadoras/es son imprescindibles para cambiar sus percepciones y apropiarse de sus derechos. Las entrevistadas manifiestan que aprecian mucho la información y la orientación que reciben, además de ser escuchadas, sentirse apoyadas y recibir un trato humanizado.

> Me siento bien, me siento apoyada, porque estos dos días he pasado muy tensa y enllavada, porque me daba miedo que viniera, porque solo tomado se venía. Él me dijo que no me iba a molestar. Pues no lo hemos llevado hasta el juzgado, pero me siento segura. En la Comisaría me dieron un número de teléfono que por cualquier cosa que llame al 118 y diga que tengo una denuncia y que vienen inmediatamente a traérselo si me vuelve a agredir (Mirna, 30 años, costurera, Ciudad Sandino).
>
> Lo que pasa es que debería de ser la Comisaría de la Mujer, en una palabra, debería tener más paciencia y conversar, no solamente tomarlo como un trabajo más (Graciela, 43 años, secundaria incompleta, ayudante de cocina, Villa El Salvador).

Las expectativas de las entrevistadas con respecto a recibir orientación en las CM acerca de sus derechos, no siempre reciben una respuesta satisfactoria. Yanina de Ciudad

Sandino hace hincapié en que la CM debería orientar a las mujeres sobre sus derechos, justamente desde su experiencia de no haberla recibido cuando acudió a esta instancia.

> Sí, sería bueno también poner esto [como recomendación] para que uno se diera cuenta cuando uno llega, qué respuestas le pueden dar a uno; qué te conviene, qué no te conviene. Porque mucha gente humilde que llega allá a poner denuncia y no saben la verdad, ni a qué se meta. Simplemente llegan para que el hombre se vaya y que le deja en paz a uno, y ya (Yanina, 47 años, empleada doméstica, Ciudad Sandino).

Yanina subraya que la transformación que se quiere lograr desde una perspectiva feminista es tanto a nivel individual de cada mujer, como a nivel social. También de manera implícita ella alega la categorización de los dos momentos en las visitas de las mujeres a la CM. La primera cuando articula su objetivo simplemente como "que el hombre se vaya y que le deja en paz a uno", mientras el segundo momento cuando ella aprende sobre sus derechos y sobre los distintos servicios disponibles, lo que le permitirá reconocerse como una ciudadana con derechos y con capacidad para decidir cuál(es) quiere defender.

Se puede interpretar que la apropiación de sus derechos es una forma de empoderamiento y de afirmación de la ciudadanía femenina, pues asumir que tienen derecho a tener derechos es un requisito indispensable para poder ejercerlos. Desde esa perspectiva, este proceso de apropiación abarca el doble camino (interno y externo) –o camino bidimensional– que siguen las mujeres para eliminar la violencia en sus vidas y acceder a la justicia. Una razón por la cual es relevante distinguir entre ambos es que el trayecto interno de la apropiación de sus derechos es un proceso que las mismas mujeres tienen que llevar a cabo, se trata de un empoderamiento entendido como "el fortalecimiento de las mujeres para que se puedan reconocer como sujetos de derechos y, de esa forma, cuestionar la naturalización de las relaciones violentas y construir relaciones afectivas, basadas en la igualdad y en el respeto mutuo" (Pasinato, 2010: 135). Ningún/a operador/a o profesional puede 'empoderar a una mujer', no importa su compromiso en cuanto a hacer valer los derechos de las mujeres; cada mujer debe recorrer este proceso por sí misma.

Otras piensan que es fundamental que las mujeres reconozcan su capacidad para vivir una vida independiente y sin someterse a ningún tipo de maltrato. "Las mujeres necesitan ser más seguras, cosa que yo no soy. Las mujeres son capaces de muchas cosas y no lo saben" (Francisca). Al hablar sobre la 'capacidad de las mujeres' y la importancia de que sepan 'escoger a sus compañeros' las entrevistadas hablan también sobre la importancia de la recuperación de la autoestima para poder iniciar una vida nueva, algo que aprendieron a través de los servicios de la Red para Enfrentar la Violencia (Pasinato, 2010: 135).

Tanto el informe de Brasil como él de Perú ponen énfasis en el significado de fortalecer las capacidades de las mujeres en particular, mientras los análisis de los cuatro sitios hacen referencias directas e indirectas a este camino doble y al vínculo entre ejercer su ciudadanía y los derechos a acceder a la justicia y a vivir sin violencia. En el informe de Ecuador se argumenta que existe una estrecha relación entre los dos caminos que siguen las mujeres, a la vez que se señala que recorrerlos suele ser un proceso difícil y desafiante para ellas.

> 'Nadie pasa en vano por el fuego' reza un dicho popular, el cual refleja bien lo que acontece con las mujeres que han vivido violencia de pareja y han logrado salir de ella, entre otros factores, por el proceso seguido en la CMF. Por eso, sin temor a equivocarnos, podemos afirmar que ninguna mujer pasa por un proceso judicial contra su pareja, sin experimentar cambios en sus percepciones, valoraciones, actitudes y en muchos otros aspectos de su vida. En nuestras conversaciones con las usuarias de las comisarías especializadas, constatamos este hecho, a pesar de las dudas, los temores y las dificultades que debieron enfrentar a lo largo de todo ese proceso y, posteriormente, cuando de una u otra manera empiezan una nueva etapa de su vida (Camacho et al., 2009: 195).

Esta afirmación reitera la relación entre los distintos derechos que tienen las mujeres con respecto a la violencia. También demuestra cómo las mujeres logran ejercer sus derechos mientras desafían las grandes barreras que enfrentan en sus caminos, tal como se evidencia al recabar las experiencias de las usuarias de las CM de los cuatro países, a pesar de que las entrevistadas se encuentran en diferentes momentos en sus recorridos.

> Muchas de las mujeres entrevistadas están conscientes que el proceso de lograr justicia empieza por ellas mismas, en la medida en que vayan superando su subordinación en su relación de pareja. "Me gustaría que ayuden a promover a que las mujeres rompan el silencio, o sea como pasó por mí y por muchas mujeres que han pasado por lo que yo he pasado" (Ana, 33 años, estilista y vende ropa, Ciudad Sandino) (citado en D'Angelo y Molina, 2010: 83-84).

Los testimonios de mujeres de los cuatro sitios también señalan que parte de sus procesos de empoderamiento ha sido posible gracias a su identificación como un sujeto colectivo. Varias entrevistadas hablan explícitamente de la necesidad de que las mujeres que han pasado por estos caminos apoyen a otras que apenas están comenzando. No pocas están comprometidas con esta causa y están realizando diversos esfuerzos con esa finalidad. Norma es una de las mujeres que ahora se dedica a ayudar a otras mujeres para que puedan salir de la violencia doméstica.

> Vuelta ya cuando se va conociendo, ya se va diciendo igual a otras personas que ahí hay ayuda, que acudan allá y no se dejen maltratar. Así se va aprendiendo

> poco a poco y se va enseñando también a otras personas para que acudan allá y no sean agredidas y hagan valer sus derechos (Norma, 23 años, área urbana, mestiza, primaria completa, artesana, Cuenca).

Marisa, residente de Belo Horizonte, también está apoyando a otras mujeres. Entre sus acciones, vale destacar que en un sitio web de redes sociales está divulgando información sobre la violencia doméstica y abogando a favor de la aplicación integral de la ley contra la violencia (Pasinato, 2010: 135-6). Tanto en Villa El Salvador como en Ciudad Sandino, varias entrevistadas hacen referencia a la necesidad de crear o fortalecer el trabajo de redes de promotoras.

> Deberíamos de organizar un comité con mujeres que están en la Comisaría de la Mujer, ir a los lugares, visitar casas de vecinos. Porque yo sé que hay vecinos que saben que hay una mujer que está sufriendo violencia, pero por no meterse a problemas no lo dicen. (Mery, 28 años, sin empleo fijo, Ciudad Sandino).

Estas narraciones revelan cambios profundos en el horizonte de estas mujeres y reflejan un proceso de interiorización de varios elementos de la perspectiva feminista. Cabe precisar que varias entrevistadas en los cuatro sitios estudiados afirman una identificación colectiva de manera implícita o explícita, donde el impacto de las CM en estas transformaciones difiere de un caso a otro y muchas veces es parcial. Un debate con respecto a este tema tiene que ver con el papel que debería jugar la CM en este proceso de apropiación y transformación. Dos consideraciones al respecto se encuentran en los informes de país. En el estudio de Perú se argumenta que esto debe ser parte del objetivo de las CM, como fue contemplado en el diseño original.

> En otras palabras, si desde el primer acercamiento una mujer encuentra un espacio amable, de orientación, escucha y atención, en donde sus derechos no se enuncien como algo a ser ganado por una actitud personal, sino un bien merecido por la sola condición humana y gestionado como una acción social, en la base de un nosotros comunitario; entonces las posibilidades de frustración se disminuyen, y el impacto puede ser ampliamente positivo. La sensación de tener derecho a ejercer derechos, reforma completamente el horizonte subjetivo de las mujeres y las lleva por el camino de la reivindicación ciudadana (Macassi León et al., 2010: 141).

Sin embargo, durante las negociaciones para la aprobación de la CM se eliminó varios aspectos del diseño que respondían a una concepción feminista. El informe de Nicaragua expone que el protocolo actual de la CM contempla una visión integral, con elementos que reflejan parcialmente una concepción feminista o de apoyo estratégico; empero, por un lado, no se lo está implementado; y, por otro, ésta no debe ser una tarea exclusiva de las CM (D'Angelo y Molina, 2010).

CONSIDERACIONES FINALES

Explorar el impacto de las CM revela tanto sus aportes como sus limitantes para el acceso a la justicia y la eliminación de la violencia para que las mujeres puedan ejercer plenamente sus derechos ciudadanos. Quizás uno de sus mayores aportes es contribuir a colocar a la violencia en la agenda pública y ser un referente y una alternativa importante para las mujeres que quieren salir de la violencia mediante la vía policial-judicial. Aunque por sí solas no garantizan el acceso a la justicia, sus aportes a la defensa de los derechos de las mujeres han sido parciales, especialmente con respecto al acceso a la sanción y, con la excepción de Ecuador, la protección. Mientras las mujeres valoran los aportes informales de las CM al conocimiento de sus derechos y a sentirse respaldadas en su trayecto, recibir estas respuestas depende en gran medida de la voluntad individual de las personas que laboran en estas dependencias. Es una tarea pendiente de las CM asegurar la aplicación consecuente de la ley con los agresores y la implementación de las respuestas formales e informales de forma sistemática para aportar con mayor determinación al conocimiento, apropiación y ejercicio de los derechos por las mujeres. Además deben redoblar sus esfuerzos para coordinar acciones con otras instancias especializadas que aportan tanto al acceso a la justicia como a la prevención de la violencia. A través de estas acciones las CM contribuirán más efectivamente y estratégicamente a hacer realidad la justicia de género para todas las mujeres.

Conclusiones

A través de esta investigación se ha podido constatar cómo las Comisarías de la Mujer (CM) están contribuyendo a convertir los derechos "de papel" (Waylen, 2008) de las mujeres en situación de violencia –particularmente el acceso a la justicia y la vida sin violencia– a derechos "vividos" en cuatro países, y más específicamente en las localidades estudiadas: Belo Horizonte, Brasil; cantón Cuenca, Ecuador; Ciudad Sandino, Nicaragua y Villa El Salvador, Perú. Por un lado, en las rutas oficiales las CM son una puerta de entrada –tomando en cuenta las diferencias entre el modelo judicial de Ecuador, y los modelos policiales del resto de países– y que por sí solas no pueden garantizar el acceso a la justicia. Por otro, el análisis de los caminos de las mujeres en situación de violencia doméstica nos subraya que ellas llegan a la CM en diferentes momentos con diversos propósitos, y que tanto los procedimientos realizados como la calidad de la atención brindada tienen efectos de mucha envergadura sobre sus posibilidades de ejercer sus derechos ciudadanos.

El uso de un marco conceptual integral de género, interseccionalidad y poder, donde las mujeres están ubicadas en el centro, ha sido vital para entender por qué, después de tantos años y de contar con varios modelos de CM en lugares distintos, todavía existen muchos obstáculos para acceder a la justicia. Una de las principales razones es porque, de las cuatro principales concepciones encontradas –la feminista, la normativa, la familista, y el enfoque informal de 'lo justo'– las percepciones y la actuación de las mujeres y del personal de las CM no están suficientemente fundadas en la perspectiva normativa. A su vez, las mujeres de las poblaciones locales y las usuarias de las CM tienen percepciones que muchas veces reflejan el enfoque de 'lo justo', donde reivindican sus derechos con planteamientos fundamentados en el plano moral más que en el normativo, aunque también demandan servicios que les apoyen para ser sujetos activos de sus procesos. Con respecto a las/los operadoras/es de las CM, si bien aplican la normativa de su país y sobre todo reconocen que la violencia doméstica constituye un problema grave en sus

comunidades, se mira en los cuatro casos que hay injerencia de la perspectiva familista, en diferentes formas e intensidades, que obstruye la aplicación consecuente de la normativa.

Efectivamente, una de las principales razones por las cuales se ha encontrado muchas semejanzas entre los cuatro casos estudiados es porque presentan una dinámica parecida, tanto en las percepciones de los actores como en los procesos para lograr una transformación social. Existen, por un lado, esfuerzos crecientes para erradicar la violencia contra las mujeres y, por otro, persisten tasas de violencia todavía altas, junto con ciertas concepciones conservadoras y familistas que relegan este problema al ámbito privado. Las expresiones locales de estos procesos varían de acuerdo a los modelos de las CM, las leyes y otros elementos de la normativa, al igual que procesos históricos, sociales y culturales más amplios.

Para sacar conclusiones sobre los aportes de las CM es indispensable entender las necesidades de las mujeres en situación de violencia. Al acudir a las CM casi todas tienen como meta principal detener la violencia y pocas buscan justicia en el sentido formal. En su camino para lograr poner fin a las agresiones emprenden una amplia gama de estrategias, seleccionando sus opciones de acuerdo con las oportunidades disponibles, los obstáculos que enfrentan, sus percepciones y la información que manejan. El acceso a la justicia es un derecho que conciben de diferentes maneras.

Cuando las mujeres acuden a la CM u otras instancias especializadas por primera vez las percepciones y expectativas de la mayoría reflejan la perspectiva de 'lo justo', similar al imaginario colectivo femenino hallado a través de la encuesta poblacional. Por un lado, casi ninguna justifica la violencia bajo ninguna circunstancia, casi todas piensan que la violencia doméstica debe ser sancionada y buscan respuestas diversas que tanto les fortalezcan para salir de ella como que sean ágiles para frenar las agresiones de sus (ex)parejas. Por otro, las sanciones que más buscan son de carácter informal, a través de llamados de atención o reprimendas o hasta la detención preventiva (sin proceso jurídico) del agresor, debido a que muchas aspiran a restablecer 'la paz' en su relación de pareja.

Por ende, cuando realizan sus primeras visitas a las CM muchas de ellas han vivido meses, sino años, resistiendo la violencia en silencio, buscando soluciones amigables 'de a buenas' sin terminar la relación. Por lo general, antes han acudido donde su madre u otra persona allegada, quienes muchas veces les brindan información y apoyo para acudir a la CM u otra instancia recomendada. También deciden ir a la CM cuando sienten que han agotado las opciones a su alcance y que la situación de violencia sigue empeorándose. En este sentido, sus primeras visitas a la CM difieren de la ruta oficial: en vez de poner una denuncia para perseguir la sanción de su agresor, muchas mujeres hacen una denuncia social para acceder a una medida ágil y efectiva de protección, ser escuchadas, sentirse

comprendidas, acceder a servicios multidisciplinarios y conocer sus derechos y los distintos procedimientos para ejercerlos.

Esta manera de entender la justicia, la situación de violencia y el poco acceso a la información que enfrentan muchas mujeres tienen un impacto grande en sus caminos para salir de la violencia y acceder a la justicia; hacen que éstos sean largos, complicados, difíciles e indeterminados. Se constató que aún existe un conocimiento superficial de la normativa y las competencias de las CM, mientras solo en Belo Horizonte se encontró que más de la mitad de las encuestadas habían recibido orientación sobre los derechos específicos de las mujeres. Es también relevante comparar el mayor acceso a información de éstas, y las mujeres de Ciudad Sandino, con el menor acceso en Villa El Salvador y Cuenca. También hay brechas significativas entre las mujeres de una misma localidad con respecto a su acceso a información, donde las principales variables que intervienen son el estrato socioeconómico, la etnia, la edad, lugar de residencia y nivel de escolaridad. Estas diferencias pueden también afectar su acceso a los servicios y procedimientos.

Para la mayoría, es sólo en sus visitas subsiguientes a la CM, cuando las mujeres ya han adquirido mayor información y apoyo, que ellas plantean como objetivo la sanción formal de sus parejas, aunque los testimonios revelan que aún su propósito refleja un cierto sentido moral de 'pagar' o de enseñarles a sus agresores que las mujeres merecen un trato digno. No obstante, hay que resaltar que en todas las localidades se identificó que hay mujeres, aunque una minoría, que acuden a la CM después del primer episodio de violencia y van con la intención de que su pareja sea sancionada por la vía formal.

Esta transformación en sus percepciones forma parte de lo que llamamos el trayecto o dimensión interna, lo cual se refiere al empoderamiento y la apropiación de los derechos de las mujeres. Éste es paralelo al recorrido externo de acudir a la CM y otras instancias para conocer y ejercer sus derechos, por tanto se identifica un camino doble para salir de la violencia. Hay una simbiosis entre los dos: si ellas logran avanzar en uno de ellos, tiene un efecto positivo en el otro; pero igualmente las barreras pueden afectar negativamente a ambos. Lo fundamental de esta constatación es que las intervenciones de las CM y otras instancias deben aportar en las dos dimensiones, es decir, brindar servicios de manera que aporten a que las mujeres sean sujetos activos de sus procesos y derechos.

Los obstáculos de distinta índole –personales, sociales, estructurales, culturales e institucionales– se entremezclan en los caminos de las mujeres para agravar su situación y dificultar su salida de la violencia. Un ejemplo es el vínculo entre los obstáculos de tipo socioeconómico o estructural con los institucionales y personales. Aunque las mujeres hayan recibido capacitación sobre sus derechos, si no tienen acceso a ciertas condiciones (ingresos propios, una vivienda) difícilmente van a poder salir de la situación de violencia. Por la cantidad reducida de mujeres entrevistadas a profundidad no se puede detallar

impactos de las relaciones de poder interseccionales por sector. No obstante, los hallazgos demuestran que los servicios y procedimientos deben ser diferenciados para sectores específicos de mujeres como una medida que contribuya al ejercicio de los derechos por todas las mujeres.

Es fundamental reconocer que las percepciones y discursos de las mujeres de las poblaciones locales y las usuarias de las CM comparten varios elementos estratégicos con la perspectiva feminista y también con la normativa regional e internacional. Un punto de coincidencia entre todas es que su objetivo fundamental al ir a la CM es eliminar la violencia. Otros son: las respuestas que fortalecen a las mujeres como sujetos activos, la identificación con un sujeto colectivo y el compromiso personal de apoyar a otras mujeres a salir de la violencia. Estos aspectos de sus percepciones evidencian los cambios macro logrados en las últimas décadas. No obstante, se distinguen en ciertos aspectos significantes de sus percepciones que también está entretejida la perspectiva familista.

Ante este escenario complejo de las mujeres, el análisis de los aportes de las CM debe hacerse alrededor de la implementación de sus obligaciones con respecto a cuatro ejes fundamentales: las mujeres en situación de violencia, los agresores, aspectos institucionales y la coordinación interinstitucional.

Por un lado, los aportes de las CM han sido impresionantes: su altísimo nivel de visibilidad transmite el mensaje de que la violencia ya no es un tema privado, sino una violación de sus derechos que debe ventilarse en el ámbito público. Esto contribuye a que en los cuatro sitios de investigación la mayoría de mujeres –en proporciones diferentes– consideren que las CM están aportando a reducir el maltrato y a aumentar el acceso a la justicia. Asimismo, siguen siendo una puerta de entrada importante para acceder tanto a la justicia formal como al abanico de servicios e instancias especializadas en sus comunidades. Estos logros son compartidos con diversos actores y múltiples acciones realizadas a lo largo de las últimas décadas para lograr una transformación social. Por eso, el análisis de las distintas experiencias de las entrevistadas con la terminación de la violencia demuestra que ello responde a múltiples factores y que no se puede atribuirlo únicamente a la intervención de la CM.

Por otro lado, hay que señalar que aún las CM no están cumpliendo con su debida diligencia –desde el ámbito de sus competencias específicas– a la aplicación consecuente de la ley, tanto con las mujeres como con sus agresores. En los cuatro países son escasos los casos que llegan hasta la sentencia (Cuenca) o donde se completa el expediente policial y se les remite a la siguiente instancia de la ruta (Belo Horizonte, Ciudad Sandino, Villa El Salvador). Hay experiencias diversas con las medidas formales de protección, encontrándose un mejor desempeño en Cuenca donde casi todas las usuarias reciben alguna medida de amparo, aunque no siempre se garantiza su efectividad. Varias mujeres

entrevistadas lograron salir de la violencia; sin embargo, no se sabe los efectos a largo plazo en todas las mujeres, ni el efecto directo de las intervenciones de las CM.

Aún con las limitaciones específicas en los marcos legales en cada país, un indicador importante de la debilidad de las CM a nivel institucional es la discrecionalidad en las actitudes y actuación de las y los operadoras/es. Si bien esto ha permitido que algunas/os apoyen a las mujeres más decididamente en sus procesos de ejercer plenamente sus derechos, ello responde más bien a una motivación y compromiso personal. Por ende, a pesar de que contribuyen a lograr la justicia de género y la plena implementación de la debida diligencia –y hasta pueden estar establecidas en las normas o protocolos de las CM– en la práctica son respuestas informales y excepcionales. Las instancias rectoras de las CM aún no están haciendo lo suficiente para diseñar, implementar y monitorear la actuación de las CM en términos de asegurar que den la misma prioridad a la garantía de la calidad de la atención como al cumplimiento de las normas alrededor de la protección, la investigación, la sanción y la indemnización. Mientras las CM necesitan mayores recursos para extender su cobertura, la insuficiente capacitación y limitada disposición del personal es también un resultado de la injerencia entretejida de la perspectiva familista. La capacitación y la disposición del personal son indicadores que contribuyen a brindar una atención de calidad con escucha humanizada, más que el sexo de la persona que atiende.

Por tanto, las CM no están haciendo lo suficiente para promover la agencia de las mujeres, con las excepciones ya anotadas. Algunas mujeres aprenden lo suficiente sobre sus derechos, los procedimientos y los otros servicios disponibles, pero no es una práctica generalizada y se desaprovechan las oportunidades para incrementar sus conocimientos y promover su apropiación y aplicación. Se puede generalizar que lo que las mujeres más aprecian de los servicios de las CM –y de cualquier instancia– son: primero, ser tratadas de manera que se sientan como un sujeto de derechos, respaldadas y escuchadas; y, segundo, poder realizar los procedimientos que esperaban de manera ágil. Existen evidencias contundentes que la atención humanizada contribuye directamente a facilitar los procesos internos y externos de las mujeres, tanto para acceder a la justicia formal como para poner fin a la violencia. También lo inverso es cierto: si las mujeres no reciben una atención adecuada, por ejemplo si son tratadas de una manera culpabilizante, esto puede ser un motivo para no volver a la CM y posiblemente tampoco acudir a otra instancia especializada, lo que alarga y complica más sus caminos.

Efectivamente, encontramos varias barreras institucionales que muchas veces impiden que las mujeres reciban una atención de calidad y puedan realizar los procedimientos formales necesarios. Mientras en Belo Horizonte la aplicación de las normas es más consecuente, en lo que respecta a las medidas de protección, la atención es muchas veces

indiferente y burocratizada. En Cuenca casi todas consiguen las medida de protección que buscan, pero muy pocas concluyen el proceso judicial y obtienen una sentencia; la calidad de atención varía dependiendo de la persona que atienda a la usuaria. En Ciudad Sandino y Villa El Salvador hay mayor incidencia de la perspectiva familista; pocos casos son transferidos a la próxima etapa de la ruta oficial de la sanción, y se considera que tanto la sanción como la protección son menos accesibles para ellas, especialmente en Ciudad Sandino debido al uso frecuente de la mediación. Es de suma preocupación que en las CM existan filtros que obstruyen la aplicación de los procedimientos a todas las mujeres y frente a los tipos de violencia incluidos en sus facultades. En los cuatro sitios de estudio los casos de violencia física son priorizados por sobre los de violencia psicológica que suelen enfrentar trabas, tanto por limitaciones en la normativa (ley, reglamentos, u otro aspecto) como por la actitud del personal. Los tabúes alrededor de la violencia sexual resultan en que estos casos son muy poco reportados o procesados. Al mismo tiempo, las mujeres más marginalizadas tienen menor acceso a las CM y pueden enfrentar mayores impedimentos en la recepción de su denuncia y en otros procedimientos y servicios.

La falta de una aplicación consecuente de la ley y la normativa tiene igualmente importantes consecuencias con respecto a los agresores, específicamente el hecho que la tasa de la impunidad en los cuatro casos es aún muy alta. En muy pocos casos los agresores se detienen solamente al saber que su (ex) pareja ha acudido a la CM o ha recibido una medida de protección. Al parecer, la mayoría sólo lo hacen cuando reciben una sanción, sea porque no respetaron la medida de amparo otorgada a la mujer (Cuenca) o porque se emitió una sentencia condenatoria.

El limitado impacto de las CM es también un resultado de la poca coordinación, en términos generales, con otras instancias comunitarias, particularmente las que brindan servicios multidisciplinarios. Las experiencias de las usuarias demuestran que el acceso a estos servicios contribuye tanto a que las mujeres se decidan a seguir los procesos formales de la justicia hasta la aplicación de una sentencia, como a detener las agresiones y apoyarlas a conocer y apropiarse de sus derechos. Es decir, contribuyen tanto a hacer efectiva la responsabilidad de las CM de garantizar el acceso a la justicia, como a implementar las otras obligaciones que tienen, junto con otros actores estatales y sociales, de aportar a la meta estratégica de la erradicación de la violencia a través de la prevención y otras iniciativas.

Las similitudes entre los cuatro casos son concluyentes; no obstante, cabe recalcar las características específicas y sobresalientes de cada uno.

Belo Horizonte, Brasil: La CM de Belo Horizonte y otros actores han estado realizando varios esfuerzos para implementar la Ley María da Penha, la única ley de estos cuatro países que se basa en la normativa establecida en la Convención de Belém do Pará. Uno

de los mayores cambios es la introducción de procedimientos específicos para la solicitud de medidas de protección, lo que significa que una mayor cantidad de mujeres tienen acceso a ellas. Sin embargo, la mayor carga de trabajo que implica la implementación de esta ley no ha sido facilitada con un incremento de personal lo que ha ido en detrimento de la calidad de atención, pues varias/os operadoras/es han optado por un trato burocrático para realizar sus tareas en menor tiempo. Otro aspecto es que la concepción familista tiene menor presencia y su expresión es más sutil. Los esfuerzos para aplicar la nueva ley han contribuido a que haya una atención más parecida a la normativa y más generalizada entre el personal en comparación con los otros sitios. Sin embargo, las estadísticas oficiales aún no son desagregadas por sexo de la víctima ni por tipo de delito o falta, por ende, no se puede conocer mejor la actuación de la CM o determinar el nivel de impunidad que existe. Es el único sitio donde una ligera mayoría de la población femenina ha recibido orientación o capacitación con respecto a sus derechos específicos, donde también hay mayor información sobre los derechos de las mujeres y los servicios disponibles y donde se ha realizado numerosas campañas de comunicación social para promover la denuncia formal. Estos hechos podrían contribuir a explicar por qué las encuestadas estarían más dispuestas a poner una denuncia contra su pareja/agresor en caso de agredirla, las que más conocen sus derechos y las competencias de la CM local y, además, las entrevistadas son las que menos acuden a la CM como su puerta de entrada a los servicios especializados.

Cuenca, Ecuador: Las CM del Ecuador son las únicas comisarías especializadas que constituyen instancias de administración de justicia, las cuales –hasta que se implementen los nuevos juzgados contemplados en el Código recientemente aprobado– no dependen del poder judicial sino del ejecutivo que tiene a su cargo las Comisarías y otras instancias encargadas de atender contravenciones, es decir, infracciones menores como la violencia doméstica de menor gravedad. Este modelo implica una ruta formal de acceso a la justicia menos compleja, lo cual significa que la población tiene la ventaja de que la ruta comienza y termina en la misma instancia. Sin embargo, muchos de los obstáculos institucionales encontrados en los otros casos también tienen expresión aquí. Este modelo permite conocer las estadísticas de toda la ruta para analizar qué porcentaje de denuncias llegan hasta la sentencia, además de identificar dónde y cuántas mujeres desisten de seguir con el proceso. Estos datos explicitan un alto nivel de impunidad en términos de sanción formal. Entre las/los operadoras/es de las dos CM de Cuenca se encontró que la presencia de la concepción familista es de cierta medida balanceada por actitudes y prácticas consistentes con 'enfoque de apoyo estratégico'. Este modelo también hace posible que la solicitud de medidas de protección sea muy ágil, las cuales son otorgadas a la gran mayoría de usuarias, quienes valoran este hecho. Los caminos de las entrevistadas se distinguen por los siguientes elementos: prácticamente todas acuden a una instancia no

especializada (por ejemplo a un sacerdote de su iglesia) antes de acudir a la CM; las pocas mujeres que acuden a la CM después del primer episodio de violencia con la intención de sancionar a su agresor son generalmente jóvenes, y casi todas las usuarias son referidas a otras instancias especializadas para servicios complementarios.

Ciudad Sandino, Nicaragua: Las CM de Ciudad Sandino y toda Nicaragua son las únicas que cuentan con un personal técnico exclusivamente femenino; sin embargo, existe una fuerte presencia de la concepción familista en sus percepciones. Un procedimiento único que aplican es el seguimiento a los casos priorizados, lo cual es altamente apreciado por las usuarias, hasta solicitan que sea una práctica más generalizada. Los servicios multidisciplinarios en las CM son brindados por profesionales que forman parte del personal. Es el único país donde las mediaciones para la violencia doméstica son practicadas frecuentemente todavía, en la delegación policial o en instancias judiciales, hecho reflejado en los caminos de las usuarias entrevistadas. En general el personal de la CM cree que este procedimiento ofrece una respuesta apropiada, ágil y accesible para la justicia. Sin embargo, por su parte, algunas usuarias consideran que fueron presionadas para realizarla y otras son ambivalentes, mientras pocas encuestadas consideran que debe ser aplicada en la CM. Más del 40% de la población femenina ha recibido capacitación u orientación una o más veces sobre sus derechos específicos como mujeres, hecho que contribuye a explicar su alto nivel de conocimiento de la ley contra la violencia y que casi la unanimidad conoce las CM –a pesar de que no sean conocimientos profundizados– además de otras percepciones que reflejan sus derechos.

Villa El Salvador, Perú: La CM de Villa El Salvador se distingue por tener una alta accesibilidad de los servicios, tanto con respecto a las horas de funcionamiento, como con la presencia de servicios sociales complementarios en el mismo edificio. Las coordinaciones con actores locales han contribuido tanto a la participación de servicios multidisciplinarios como la capacitación especializada para el personal de la CM. En esta CM se ha identificado la existencia de concepciones familistas e imaginarios de discriminación de género en algunas/os operadoras/es. Sin embargo, también hay una preocupación de estos actores por las situaciones de violencia y un compromiso que se expresa en querer que las mujeres accedan a la justicia; no obstante, se ven enfrentados a un sistema que plantea serias limitantes e incluso frustraciones. Se ha evidenciado que gran parte de la población femenina conoce y acudiría a la CM ante una situación de violencia familiar. Las mujeres buscan respuestas inmediatas de parte de la policía como llamadas de atención a los agresores, amedrentamientos, entre otros. Estos pedidos se originan en el desconocimiento de las funciones reales de la CM y de los alcances de la ley, así como en las concepciones de justicia que operan en sus imaginarios.

Cuando se fundó la primera Comisaría de la Mujer en la región hace 25 años, los movimientos de mujeres y feministas ya estaban organizados alrededor de erradicar la violencia contra las mujeres desde diversos planteamientos y con una amplia gama de propuestas. Sin embargo, desde los Estados todavía existían pocas respuestas. Habían algunos planes o programas específicos a nivel local o nacional, pero ni siquiera había leyes para sancionar la violencia doméstica ni se reconocía explícitamente la violencia como una violación de los derechos humanos. En los cuatro países las CM fueron pioneras, marcaron un hito en el compromiso del Estado y su reconocimiento que la violencia era un asunto de interés público. Desde entonces han habido cambios sustanciales en las respuestas, incluyendo la extensión de las CM; mejoras en la normativa nacional, regional e internacional, al igual que en los programas, planes y otras respuestas a diversos niveles; y los conocimientos sobre las formas y experiencias de la violencia y las percepciones sobre la violencia. También son cada vez más actores que se suman al gran reto de transformar las relaciones de poder que subyacen a la violencia para, de este modo, eliminarla.

Sin embargo, las CM y otros actores estatales y sociales todavía tienen que aportar mucho más para lograr una transformación efectiva. Por ejemplo, las mujeres podrán acceder plenamente a la justicia cuando las instituciones cumplan con sus obligaciones de proveer acceso a la protección, la sanción y el resarcimiento; cuando las instituciones del sistema policial-judicial y sus operadoras/es no reproduzcan la discriminación de género interseccional a través de sus actitudes y actuación que alimentan a la violencia; y, cuando las mujeres mismas y la población en su conjunto conozcan los derechos de las mujeres y ellas se hayan apropiado de su derecho a tener derechos y cuenten con amplias oportunidades para ejercer su ciudadanía.

Para garantizar la justicia de género, el Estado tiene que asegurar el acceso a la justicia en todos sus aspectos, eliminando las barreras institucionales; las mujeres necesitan conocer sus derechos y tener opciones disponibles para decidir cómo quieren ejercerlos. Para que esto suceda, es necesario: primero, asegurar la rendición de cuentas tanto de las CM y del Estado en general; segundo, reconocer los vínculos entre los diversos obstáculos y brindar respuestas accesibles que sean integrales, diferenciadas y estratégicas; y, tercero, las respuestas deben apoyar a todas las mujeres para que puedan constituirse en sujetos activos de sus procesos. Las CM pueden aportar de manera decisiva en la medida en que apliquen consecuentemente la normativa, asegurando el acceso a la justicia y contribuyendo activamente a la prevención y la erradicación de la violencia.

Recomendaciones

A partir de los hallazgos del estudio, formulamos las siguientes recomendaciones regionales con el fin de aportar a mejorar la normativa y las políticas públicas con respecto a las Comisarías de la Mujer (CM) y al sector de justicia, como también los programas y políticas con respecto a la violencia y al género. En los informes de cada país se incluyen recomendaciones a nivel nacional, de acuerdo con sus contextos específicos.

Estas recomendaciones buscan contribuir a hacer efectiva la siguiente *visión* de las Comisarías de la Mujer, basada en una perspectiva de justicia de género:

Las Comisarías de la Mujer (CM) son instancias especializadas policiales o judiciales que garantizan y protegen los derechos de todas las mujeres en situación de violencia al acceso efectivo y oportuno a la justicia –protección, investigación, sanción y reparación– y a la eliminación de la violencia. Sus competencias específicas serán implementadas de acuerdo con la normativa internacional y regional con una perspectiva de justicia de género, y en coordinación estrecha con otras instancias del Estado y de la sociedad civil para asegurar la provisión de servicios y respuestas integrales, incluyendo la prevención.

Se recomienda lo siguiente:

A los Estados y gobiernos nacionales y locales:

1. R*ealizar reformas legales e institucionales para que la normativa integre las obligaciones estatales asumidas en los instrumentos de derechos humanos internacionales y regionales (CEDAW, Convención de Belém do Pará, entre otros).* Las reformas que se realicen deberán ser definidas a partir de una consulta amplia y participativa con actores especializados del Estado,

la sociedad civil e instancias regionales e internacionales. Contribuirán a un mejor cumplimiento de las obligaciones estatales con respecto a la prevención y erradicación de las violencias contra las mujeres y el acceso a la justicia a través de la protección, investigación, sanción y erradicación. Deben incluir procedimientos para el acceso a medidas de protección que sean ágiles y efectivos, con respecto tanto a su solicitud como a su aplicación en caso de una infracción. Integrarán el pluralismo jurídico de manera apropiada para garantizar los derechos humanos. Este proceso puede ser coordinado por la instancia gubernamental responsable de las políticas de mujeres y de género.

2. *Crear y consolidar instancias estatales especializadas en toda la ruta policial-judicial.* Asegurar que haya instancias con suficientes recursos y mandatos especializados en todo el sistema policial-judicial para la plena implementación de la normativa. Extender su cobertura geográfica. Adaptar las recomendaciones para las CM de acuerdo a sus facultades específicas y según la normativa regional e internacional. Sus facultades concordarán con las obligaciones estatales y contribuirán a su cumplimiento de manera ágil, efectiva y consecuente.

3. *Asignar responsabilidad a alto nivel para el cumplimiento de las obligaciones estatales ante actores relevantes regionales, nacionales y locales.* La normativa asignará responsabilidad a alto nivel en cada poder estatal y nivel de gobierno para la rendición de cuentas de manera periódica y transparente a la ciudadanía, particularmente a instancias especializadas de la sociedad civil e intersectoriales, y a mecanismos de seguimiento a los instrumentos de derechos humanos.

4. *Diseñar, implementar y monitorear políticas y programas integrales.* Todos los entes estatales deben tener políticas, reglamentos, programas y mecanismos sobre la violencia contra las mujeres que cumplan con la normativa regional e internacional y que aporten al pleno ejercicio de los derechos ciudadanos de las mujeres. Son dirigidos a la población, mientras también hay programas y mecanismos para asegurar el cumplimiento de la normativa por las autoridades y el personal de entes estatales. Los programas se diseñarán consultando con especialistas y representantes de movimientos de mujeres y feministas. Los programas son diferenciados para mujeres de distintos sectores, tomando en cuenta las formas específicas de violencia y otros aspectos relevantes de la situación de las mujeres.

5. *Brindar servicios integrales de atención con amplia cobertura.* El Estado tiene la responsabilidad de brindar todos los servicios necesarios para que

las mujeres puedan acceder a la justicia y salir de la violencia. La modalidad más adecuada es brindar los diversos servicios en centros unificados para dar una atención integral, incluyendo el seguimiento a los casos por los/las profesionales en equipo. Los protocolos de atención deberán diseñarse y monitorearse con la participación de otros actores clave. Los servicios y la atención pueden ser regidos por la instancia gubernamental responsable por las políticas de mujeres y género. Es necesario que los distintos Ministerios con competencias relevantes tengan programas específicos para la atención y la prevención de la violencia, incluyendo servicios sociales, para apoyar a las mujeres a salir de situaciones de violencia.

6. *Realizar programas de prevención y educación para el público.* Diseñar currículos para los distintos niveles de educación y para estudios universitarios y profesionales. Realizar programas de prevención, incluyendo la comunicación social, diseñados para la población en general y para sectores específicos. Publicar y distribuir ampliamente información sobre los derechos de las mujeres y los servicios disponibles a nivel local; la misma que debe darse en diferentes idiomas y tener una perspectiva intercultural. Para definir sus contenidos se deben hacer consultas con especialistas y representantes de sectores específicos.

7. *Asignar suficientes recursos desde los presupuestos públicos para las CM y otras instancias y programas especializados.* Es necesaria la coordinación entre instancias estatales y consultas con especialistas para asignar suficientes fondos a los programas, las instituciones, etc., como también realizar negociaciones para la aprobación de los presupuestos.

8. *Realizar y publicar estudios de prevalencia y otros sobre la violencia contra las mujeres.* Encuestas y otros estudios realizados periódicamente, estudios de línea de base, con amplia participación de actores y especialistas locales y regionales permitirán conocer la prevalencia de la violencia y los resultados e impacto de respuestas estatales, con atención a las formas de violencia y experiencias diferenciadas por diferentes sectores de mujeres, especialmente las más marginalizadas.

9. *Crear, implementar y monitorear un sistema unificado de información* entre todas las instancias del sistema judicial-seguridad con datos desagregados por sexo, relación víctima-victimario, edad, etnia y otras variables relevantes para cada contexto. Utilizar una tecnología adecuada y brindar capacitación técnica y seguimiento para asegurar el uso del sistema. El sistema deberá ser sencillo y eficiente y garantizar la confidencialidad.

10. *Brindar formación y capacitación especializada a operadores/as y autoridades del sistema policial-judicial y actores relacionados.* Desarrollar normas, guías directrices y contenidos para los currículos y diseñar programas de formación inicial y capacitación continua para todo el personal de instancias especializadas. Los programas deberán fundamentarse en los principios básicos y estipulaciones de la normativa regional; aportar a transformar los valores y patrones socioculturales discriminatorios y promover la justicia de género y el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres.

11. *Participar en instancias de coordinación intersectoriales y cumplir con planes, programas y propuestas colectivas.* Representantes de alto nivel de las instancias especializadas estatales participarán activamente en redes y esfuerzos intersectoriales para la coordinación de programas de protocolos de servicios, reformas a la normativa, servicios, prevención, comunicación e información.

12. *Implementar procesos obligatorios de monitoreo y evaluación* de todos los programas y políticas estatales y gubernamentales para conocer y mejorar la efectiva aplicación de la normativa, el cumplimiento de las obligaciones estatales y para asegurar la defensa de los derechos de las mujeres. Estos procesos incluirán consultas amplias con especialistas y con los movimientos de mujeres y feministas.

13. *Garantizar la gratuidad de los servicios.* Todos los servicios y procedimientos brindados para acceder a la justicia y otros brindados por el Estado deben ser enteramente gratuitos.

A las Comisarías de la Mujer (CM):

1. *Crear y/o mejorar el desempeño de la instancia rectora nacional de las CM.* Esta instancia se responsabilizará del diseño, implementación, supervisión y monitoreo de: políticas, normas, líneas directrices, protocolos, etc.; políticas de recursos humanos; formación y capacitación para su personal; las CM locales y su personal. Tiene suficientes recursos para implementar sus facultades. Coordinará con otras divisiones de la institución y con otros actores estatales y sociales. Sus facultades se basarán en la normativa regional para el acceso a la justicia y la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.

2. *Alinear sus facultades y reglamentos con las obligaciones estatales nacionales, regionales e internacionales en materia de derechos humanos*

(CEDAW, Belém do Pará, etc.). Las facultades y reglamentos asegurarán la debida diligencia y la aplicación consecuente de las leyes y la normativa, tanto con las mujeres en situación de violencia como con los agresores. Incluirán la rendición de cuentas y la veeduría, y explicitarán la participación en instancias intersectoriales nacionales y locales para coordinar servicios, prevención y otras actividades.

3. *Realizar una auditoría de género para asegurar la debida y efectiva implementación de la normativa regional e internacional* con respecto a los derechos de las mujeres en las Comisarías de la Mujer. Se analizará el cumplimiento de sus facultades, reglamentos, protocolos, etc. y se propondrán reformas a las políticas y procedimientos. El análisis incluirá las percepciones de las usuarias y del personal de las CM.

4. *Diseñar, implementar y monitorear protocolos de actuación basados en los derechos humanos, justicia de género e interseccionalidad,* según sus facultades, los cuales establezcan normas para la calidad de la atención que aseguren una atención de calidad y que las mujeres sean tratadas como sujetos de derechos. Contendrán mecanismos ágiles y efectivos para los siguientes aspectos: orientación para las mujeres sobre sus derechos durante los procedimientos; protección y seguridad; investigación policial; mecanismos efectivos para procesar la violencia psicológica y otras formas específicas de violencia; personal especializado dedicado a la recepción que da orientaciones a las mujeres sobre sus derechos, procedimientos y otros servicios en la comunidad. Las normas de calidad incluirán la privacidad y confidencialidad de los servicios**.**

5. *Asegurar suficientes recursos humanos, materiales y presupuestarios para el cumplimiento de sus facultades.* Éstos serán asignados desde los presupuestos gubernamentales y constarán en la planilla institucional.

6. *Garantizar la formación inicial y capacitación continua especializada y la sensibilización* de todas las autoridades y operadoras/es. Los programas deberán fundamentarse en la perspectiva de derechos humanos, justicia de género, interseccionalidad y empoderamiento. Incluirán métodos para el análisis personal de creencias, valores y prácticas discriminatorias y cómo éstas influyen en el trato, además de la implementación de estrategias para transformarlas. Se recomienda coordinar con especialistas y representantes de los movimientos de mujeres y feministas para el diseño, implementación y monitoreo de los programas y su implementación.

7. *Extender la accesibilidad de las CM.* Hay que ampliar su cobertura a nivel nacional, con respuestas específicas para zonas lejanas. Estas instancias contarán con información en idiomas específicos; con personal con sensibilidad, habilidad lingüística y conocimientos para atender a comunidades y pueblos específicos. Se mejorará su accesibilidad según los siguientes parámetros: ubicación, horario de atención, idioma, interculturalidad.

8. *Garantizar la gratuidad de los servicios.* Todos los servicios brindados en las CM y relacionados al cumplimiento de sus facultades serán gratuitos. Se brindarán bonos para el transporte colectivo u otras alternativas a mujeres de escasos recursos en coordinación con el gobierno local y/u otros actores. Se procurará ofrecer servicio de guardería para los hijos/as de las usuarias.

9. *Establecer mecanismos y protocolos de coordinación estrecha entre las CM, otras divisiones policiales e instancias de los sectores judicial y de seguridad* para mejorar el cumplimiento de sus facultades y la implementación coordinada de la norma, evitando brechas en los servicios.

10. *Participar en mecanismos internos de investigación y sanción administrativa para perpetradores de violencia que forman parte del personal de la institución.* Las CM participarán en el diseño e implementación de estos mecanismos de manera apropiada. Estos serán implementados de manera complementaria con las leyes.

11. *Programas de autocuidado y consejería para el personal de las CM.* Pueden ser individuales y/o grupales. Deberán fundamentarse en la perspectiva de justicia de género, de derechos humanos y de la interseccionalidad.

12. *Mejorar la producción y divulgación de información sobre las facultades de las CM, los derechos de las mujeres, procedimientos legales para acceder a la justicia y servicios multidisciplinarios comunitarios.* El sistema de información deberá ser compatible con el sistema unificado de información. Se definirán sus contenidos en consulta con especialistas y representantes de movimientos de mujeres y feministas, tomando en cuenta las distintas formas de violencia. La información deberá ser adecuada a sectores específicos de mujeres, considerando el idioma y factores interculturales. Se producirá información escrita y para otros medios de comunicación y se entregará información escrita a todas las usuarias de las CM producida por la misma CM y/o por otros actores especializados. Se diseñarán e implementarán estrategias de divulgación de la información.

13. *Implementar la rendición de cuentas de las CM* ante la comunidad en general y las mujeres en situación de violencia y sus defensores/as en particular. Definir mecanismos en consulta con autoridades, especialistas y representantes de organizaciones de mujeres y feministas. Producir informes periódicos sobre la actuación de las CM, incluyendo estadísticas, los cuales deberán circular ampliamente.

14. *Participar en la coordinación intersectorial* a nivel local y nacional para la atención, prevención y veeduría incluidas en sus facultades. Participación activa y permanente de un/a delegado/a de alto nivel. Participación en el diseño e implementación de protocolos bilaterales y multilaterales a través de estas comisiones. Se contará con sistemas de referencia y contra-referencia establecidos y funcionando eficientemente.

15. *Realizar un proceso de transversalización de género en toda la institución*. El proceso debe comenzar con una auditoria de género de la institución. Se implementará la transversalización a través de la incorporación del empoderamiento de las mujeres y la equidad de género y la interseccionalidad en los siguientes pasos: declaración de compromiso de las autoridades; los principios, misión y visión institucional; criterios de políticas de recursos humanos, incluyendo el reclutamiento, contratación, acceso a la capacitación y formación técnica, salarios, ascensos; sistemas de información; presupuesto; sistemas de planificación, monitoreo y evaluación; análisis presupuestario; servicios al público; capacitación en género y derechos humanos a todo el personal.

A instancias nacionales y locales de coordinación intersectorial:

1. *Crear y consolidar instancias intersectoriales de coordinación con amplia participación* de diversas instituciones estatales –incluyendo las CM y otras relevantes del sistema policial-judicial– de los movimientos de mujeres y feministas y de la sociedad civil. La institución/organización responsable debe tener un enfoque de derechos o feminista.

2. *Construir y consolidar una perspectiva en común* sobre la violencia contra las mujeres y la justicia de género, fundamentada en la defensa y ejercicio de los derechos de las mujeres y que aporte a transformar los valores y patrones socioculturales discriminatorios.

3. *Diseñar planes de trabajo para programas coordinados* integrales con amplia participación. Las instituciones integrantes –incluyendo las CM– ratificarán los planes y destinarán recursos para su aplicación.

4. Diseñar, pilotear e implementar un protocolo para *un sistema multilateral de referencias y contra-referencias* que facilite el acceso a la sanción, la protección y otras respuestas.

5. *Diseñar protocolos de servicios nacionales y locales* fundamentados en una visión común de la violencia que promueva los derechos humanos de las mujeres; la aplicación consecuente de la normativa nacional, regional e internacional con víctimas y perpetradores; y, la promoción de las mujeres como sujetos activos de sus procesos.

6. *Implementar programas de prevención***,** incluyendo la sensibilización, la comunicación social y la educación. Las acciones serán dirigidas a la comunidad en general y a sectores marginalizados específicos con materiales diferenciados (por idioma, formas de violencia, etc.).

7. *Capacitar al personal de las instituciones y organizaciones integrantes* en derechos humanos, violencia contra las mujeres y justicia de género, de acuerdo con los ámbitos de acción de cada instancia. Los temas de capacitación concordarán con la visión común establecida por la instancia de coordinación. Se recomienda monitorear y dar seguimiento para asegurar la implementación de los contenidos de la capacitación.

8. *Captar recursos* para financiar las actividades, tanto de fuentes públicas como de fuentes alternativas.

9. *Participación amplia y de alto nivel* con delegados/as de instancias estatales y sociales especializadas. La participación de las instancias y sus representantes debe ser permanente.

10. *Establecer mecanismos intersectoriales de veeduría* para incrementar la transparencia de las CM y otras instancias estatales. Sus actividades pueden incluir: propuestas para el diseño de políticas, protocolos, etc.; abogacía; monitoreo de la implementación de los acuerdos; realización y presentación de informes sombra; seguimiento a casos específicos.

11. *Captar la participación de actores no tradicionales en campañas de prevención* para incrementar la extensión de la transmisión de los mensajes, la

visibilidad de la temática y el compromiso comunitario. Ejemplos de actores que pueden participar: empresas privadas; instituciones de fe; artistas, deportistas y personalidades reconocidas; líderes comunitarios o tradicionales.

A los movimientos de mujeres/feministas y la sociedad civil:

1. *Diseñar propuestas para reformas legales, institucionales y de políticas públicas* sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres y el acceso a la justicia, basadas en investigaciones y consultas participativas amplias. Divulgar las propuestas y hacer abogacía para su implementación.

2. *Realizar estudios cuantitativos y cualitativos* y consultas para conocer las violencias enfrentadas por las mujeres desde un marco integral de género, interseccionalidad y poder. Se recomienda poner énfasis en las necesidades, experiencias (incluyendo factores obstaculizantes y facilitadores) y percepciones diferenciadas de las mujeres, con quienes se recogerán y discutirán recomendaciones para mejorar el ejercicio de sus derechos.

3. *Preparar informes sombra* sobre políticas y leyes nacionales con respecto a la debida implementación de obligaciones regionales e internacionales con respecto a la defensa de los derechos humanos de todas las mujeres en materia de violencia y justicia de género.

4. *Implementar una red de investigación regional sobre género, violencia y justicia.* Realizar diversos tipos de investigación sobre las violencias, el cumplimiento de las obligaciones estatales, además del conocimiento, apropiación y ejercicio de sus derechos de diversos grupos de mujeres. Abogar a nivel local, nacional, regional e internacional para hacer efectivas la justicia de género y la prevención y erradicación de la violencia a través de reformas recomendadas a las leyes, políticas públicas e instituciones especializadas. Desarrollar las investigaciones y las propuestas desde un marco integral de género, interseccionalidad y poder.

5. *Implementar procesos de abogacía* para el cumplimiento de obligaciones estatales regionales e internacionales según un marco integral de género, interseccionalidad y poder. Diseñar e implementar plataformas desde los movimientos de mujeres y feminista.

6. *Crear y fortalecer observatorios independientes* para la veeduría del cumplimiento de las obligaciones del Estado en cuanto a garantizar y promover la justicia de género; la eliminación y erradicación de la violencia y el conocimiento, apropiación y ejercicio de los derechos de las mujeres. Preparar y divulgar informes periódicos. Contribuir a procesos de abogacía.

7. *Proveer servicios multidisciplinarios especializados* desde un enfoque integral de género, interseccionalidad y poder, procurando que sean servicios diferenciados por formas de violencia y sectores específicos de mujeres y niñas. Monitorear los servicios y sus efectos. A base de estas experiencias elaborar propuestas para reformas a las leyes, políticas públicas y programas estatales.

8. *Captar fondos de fuentes tradicionales y alternativas* para garantizar la gratuidad de servicios a mujeres en situación de violencia y la implementación de sus diversas actividades.

9. *Participar en espacios de coordinación* de la sociedad civil y en instancias intersectoriales con entes estatales. Tener liderazgo en instancias intersectoriales. Participar en espacios de coordinación de los movimientos de mujeres y feministas a nivel local, nacional, regional y global.

10. *Organizar redes de defensoras populares locales*. Dar apoyo, acompañamiento y seguimiento a mujeres en situación de violencia; brindar información a la comunidad en general, incluyendo a líderes de base y usuarias de las CM y otras instancias. Formar a las defensoras en derechos humanos, justicia de género y ciudadanía de las mujeres desde un enfoque de género, interseccionalidad y poder.

11. *Fortalecer la experticia de profesionales y líderes* de los movimientos de mujeres y feministas en la materia a través de programas de capacitación e intercambio. Promover y formar líderes entre mujeres jóvenes y de sectores marginalizados para avanzar en la lucha por la justicia de género y la erradicación de las violencias contra todas las mujeres.

Bibliografía

Arendt, Hannah. [1951] 1973. *The Origins of Totalitarianism.* New York: Harcourt.

Asamblea General, ONU. 1998. "Medidas de Prevención del Delito y de Justicia Penal para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer." A/RES/52/86, 2 febrero 1998. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/764/62/PDF/N9876462.pdf?OpenElement>.

Bandeira, Lourdes. 2005. "Fortalecendo a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. Avançando na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas. Convênio CEPAL/SPM". Brasília: janeiro. <www.presidencia.gov.br/spmulheres/publicacoes/index.htm>.

Batres, Gioconda. 1997. "Violencia intrafamiliar e intervención policial." En *Delito y Seguridad de los Habitantes*. México, D.F.: Editorial Siglo XXI, Programa Sistema Penal Derechos Humanos de ILANUD y Comisión Europea.

Bograd, Michele. 1999. "Strengthening Domestic Violence Theories: Intersections of Race, Class, Sexual Orientation, and Gender." *Journal of Marital and Family Therapy*, 25:3, 275-289.

Brodie, Janine. 1995. *Politics on the Margins: Restructuring and the Canadian Women's Movement*. Halifax: Fernwood Publishing.

Burt, Martha R., et al. 1997. Evaluation Guidebook for Projects Funded by S.T.O.P. Formula Grants under the Violence against Women Act. Washington, D.C.: Urban Institute.

Camacho, Gloria. 2003. *Secretos bien guardados. Jóvenes: percepciones sobre violencia a la mujer, maltrato y abuso sexual.* Quito: CEPAM.

Camacho, Gloria, Hernández, Kattya y Redrobán, Verónica. 2009. *Las Comisarías de la Mujer ¿Un camino a la justicia?* Quito: CEPLAES, IDRC, Municipalidad de Cuenca. <www.ceplaes.org.ec/publicaciones_areagenero.html>.

Camacho, Gloria y Kattya Hernández. 2009. "Derechos, violencia, Comisarías de la mujer y acceso a la justicia. Percepciones de las mujeres del Cantón Cuenca". Quito: CEPLAES, IDRC. <www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/materiales.html>.

Camacho, Gloria y Jácome, Nelly. 2008. "Mapeo de las Comisarías de la Mujer y la Familia en el Ecuador." Quito: CEPLAES, IDRC.<www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/mapeoecuador.pdf>.

CEPAM. 2005. "Análisis de las encuestas sobre calidad de la atención en las Comisarías de la Mujer y la Familia." Proyecto UE-PPM-CEPAM "Fortalecimiento de la vigencia de los derechos humanos de las mujeres por una vida libre de violencia." Mimeo.

Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social (CEPAR). 2004. *Informe Final. Encuesta Demografía y de Salud Materna e Infantil - ENDEMAIN 2004*. Quito: CEPAR.

CIM-OEA, ICCLR y ILANUD. 2001. "La Violencia en las Américas: Un Análisis Regional. Con un examen del cumplimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). <http://portal.oas.org/Portal/Topic/Comisi%C3%B3nInteramericanadeMujeres/Documentos/Proyectos/tabid/718/language/es-CO/Default.aspx>.

Collins, Patricia Hill. 1995. *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment*. Boston: Unwin Hyman.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2007. *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 20 enero.

Commission on Human Rights. 2006. "Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective: Violence against Women. The Due Diligence Standard as a Tool for the Elimination of Violence against Women." Economic and Social Council, United Nations. E7CN.4/2006/61.

Cornall, Andrea and Molyneux, Maxine. 2008. "The Politics of Rights – Dilemmas for Feminist Praxis: An Introduction." In Andrea Cornall and Maxine Molyneux, eds. *The Politics of Rights: Dilemmas for Feminist Praxis*. New York: Routledge, 1-17.

Cornwall, Andrea, Harrison, Elizabeth and Whitehead, Ann, eds. 2007. *Feminisms in Development: Contradictions, Contestations and Challenges*. Nueva York: Zed Books.

Corrigan, Philip and Sayer, Derek. 1985. *The Great Arch: State Formation, Cultural Revolution and the Rise of Capitalism.* Oxford: Basil Blackwell.

D´Angelo, Almachiara y Heumenn, Silke. 1999. *Maltratar de hacer pareja. Concepciones y prácticas en la lucha contra la violencia hacia la mujer*. Managua: Entre Pueblos, GVC, Terra Nuova.

D'Angelo, Almachiara y Molina, Yamileth. 2010. *Acceso a la justicia para mujeres en situación de violencia: Estudio de las Comisarías de la Mujer en Nicaragua*. Managua: CEPLAES, IDRC, PATH/Intercambios, por publicar. <www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/materiales.html>.

D'Angelo, Almachiara y Molina, Yamileth. 2009. "Análisis de la encuesta a mujeres en Ciudad Sandino, Nicaragua." Quito: CEPLAES, IDRC. <www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/materiales.html>.

D'Angelo, Almachiara, Molina, Yamileth y Jubb, Nadine. 2008. *Mapeo de de las Comisarías de la Mujer y la Niñez en Nicaragua*. Quito: CEPLAES, IDRC. <www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/docs/mapeonicaragua.pdf>.

Defensoría del Pueblo. 2006. *Noveno Informe de la Defensoría del Pueblo. Abril – Diciembre 2005*. Lima: Defensoría del Pueblo.

Delgado, Violeta. 2003. "La Red de Mujeres contra la Violencia pasó ya varias pruebas de fuego," *Envío* (Managua), 253 (abril).

Denham, Tara. 2008. "Police Reform and Gender." In eds. Megan Bastik and Kristin Valasek. *Gender and SSR Toolkit*. Genva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW.

Ellsberg, Mary Carroll. 2000. *Candies in Hell: Research and Action on Domestic Violence against Women in Nicararagua.* Umea: Umea University, Sweden; Nicaraguan Autonomous National University, Nicaragua.

Facio, Alda. 2004. "La modernización de la administración de justicia y la igualdad de género." Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 – 5 Noviembre.

Fraser, Nancy. 1989. *Unruly Practices*. Minneapolis: University of Minnesota.

Friederic, Karin. 2009. "Frontiers of Violence: Women's Rights, Intimate Partner Violence & the State in Ecuador." Paper prepared for delivery at the 2001 meeting of the Latin America Studies Association (LASA), Rio de Janeiro, Brazil. June 11-14, 2009.

García-Moreno, Claudia, et al. 2005. WHO Multi-Country Study on Women's Health and Domestic Violence against Women: Initial Results on Prevalence, Health Outcomes and Women's Responses. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.

Goetz, Anne Marie. "Justicia de género, ciudadanía y derechos. Conceptos fundamentales, debates centrales y nuevas direcciones para la investigación." En Mukhopadhyay, Maitrayee y Singh Navsharan, eds., *Justicia de Género, Ciudadanía y Desarrollo*. New Delhi: Zubaan y Ottawa: International Development Research Centre. <http://www.idrc.ca/es/ev-111764-201-1-DO_TOPIC.html>.

Goetz, Anne Marie. 1995. "Institutionalizing Women's Interests and Gender-Sensitive Accountability in Development." In Anne Marie Goetz, ed. *Getting Institutions Right for Women in Development, IDS Bulletin* ¸ 26:3 (July), 1-10.

Granera, Aminta. 1994. "It Doesn't Matter What Kind of Uniform You Wear." In Margaret Randall, ed. *Sandino's Daughters Revisited*. Vancouver: New Star Books, 191-205.

Guyana Police Force. s.f. "Felix Austin Police College: Case Studies on Domestic Violence." Georgetown: Guyana Police Force.

Ibope/Themis, 2008. "Dois anos da lei Maria da Penha: O que pensa a sociedade?" Brasilia: Secretaría Especial de Políticas para as Mulheres.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). 2010. *Informe Principal*. *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar.* Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Instituto Nicaragüense de Información para el Desarrollo (INIDE) y Ministerio de Salud (MINSA). 2007. *Informe Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud, 2006-07*. Managua: Instituto Nicaragüense de Información para el Desarrollo y Ministerio de Salud.

International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy (ICCLR). 1999. *Model Strategies and Practical Measures on the Elimination of Violence against Women in the Field of Crime Prevention and Criminal Justice: Resource Manual.* <http://www.icclr.law.ubc.ca/Publications/Reports/VAWMANUA.PDF>.

Jubb, Nadine. 2007. "Funding the Engendering of Democracy: External Funding and the Contested Terrain of the Nicaraguan Women's and Children's Police Stations." Paper prepared for delivery at the 2001 meeting of the Latin America Studies Association (LASA), Montréal, Canada, September 5-8, 2007.

Jubb, Nadine. 2001. "Enforcing Gendered Meanings and Social Order: The Participation of The National Police in the Nicaraguan Women's and Children's Police Stations." Paper prepared for delivery at the 2001 meeting of the Latin America Studies Association (LASA), Washington, DC, September 6-8, 2001.

Jubb, Nadine, et al. 2010. "Conocimientos y percepciones sobre el derecho a una vida sin violencia y las Comisarías de la Mujer en América Latina: Informe regional de una encuesta poblacional con mujeres adultas" Quito: CEPLAES, IDRC. <www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/materiales.html>.

Jubb, Nadine, et al. 2008. *Mapeo Regional de las Comisarías de la Mujer en América Latina*. Quito: CEPLAES, IDRC. <www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/docs/mapeoingles.pdf>.

Jubb, Nadine, Barahona, Milagros y D'Angelo, Almachiara. 2004. "Evaluación final del proyecto 'Red de Servicios de Atención a Mujeres, Niñez y Adolescentes, Víctimas y Sobrevivientes de Violencia Intrafamiliar y Sexual. II Fase, Programa Comisarías". Managua: "Red de Servicios", mimeo.
Jubb, Nadine and Izumino, Wânia Pasinato. 2002a. "Women and Policing in Latin America: An Annotated Bibliography." Toronto: CERLAC.

Jubb, Nadine and Izumino, Wânia Pasinato. 2002b. "Women and Policing in Latin America: A Revised Background Paper." Toronto: CERLAC.

Jubb, Nadine y Recinos Montes, Ana Sonia. 2003. "Evaluación intermedia. 'Red de Servicios de Atención a Mujeres, Niñez y Adolescentes, Víctimas y Sobrevivientes de Violencia Intrafamiliar y Sexual. II Fase, Programa Comisarías.'" Managua, documento no publicado.

Kardam, Nuket. 2004. *Global Women's Human Rights Norms and Local Practices: The Turkish Experience*. Ashgate, Hampshire. Cited in Goetz, 2007.

Levy, Caren. 1996. "The Process of Institutionalising Gender in Policy and Planning: The 'Web' of Institutionalisation." Working Paper No. 74. Londres: Development Planning Unit, University College London.

Lister, Ruth. 1998. *Citizenship: Feminist Perspectives*. Basingstoke /New York: Macmillan/ New York University Press.

Longwe, Sarah. 1993. "Women's Equality and Empowerment Framework." New York: UNICEF.

Macassi León, Ivonne, et al. 2010. *Acceso a la Justicia para Mujeres en Situación de Violencia: Estudio de la Comisaría de Mujeres de Villa El Salvador*. Lima: CMP Flora Tristán, Movimiento Manuela Ramos, IDRC, por publicar. <www.ceplaes.org.ec/ AccesoJusticia>.

MacKinnon, Catharine A. 2005. "Feminismo, marxismo, método y Estado: Hacia una teoría del derecho feminista." En *Crítica Jurídica*. Bogota: Ediciones Uniandes.

McCoy, Alfred W. 1995. "'Same Banana:' Hazing and Honor at the Philippine Military Academy." *The Journal of Asian Studies*, 54:3 (August), 689-726.

Meer, Shamim con Charlie Sever. 2004. "Gender and Citzienship: Overview Report." BRIDGE *Cutting Edge Pack* Series, Sussex: Institute of Development Studies.

Meza Gutiérrez, María Auxiliadora, et al. 2005. *Análisis jurídico de sentencias relativas a delitos de violencia intrafamiliar y sexual y demandas civiles en materia de familia.* Managua: Agencia Española de Cooperación Internacional.

Molyneux, Maxine. 2007. "Refiguring Citizenship: Research Perspectives on Gender Justice in the Latin American and Caribbean Region." En Mukhopadhyay, Maitrayee y Singh Navsharan, eds., *Gender Justice, Citizenship and Development*. New Delhi: Zubaan y Ottawa: International Development Research Centre, 58-115.

Morgan, Patricia. 1981 "From Battered Wife to Program Client: The State's Shaping of Social Problems," *Kapitalistate*, 9, 17-39.

Movimiento Manuela Ramos. 2007. *Evaluación de la ruta crítica del sistema policial-judicial en los casos de violencia familiar.* Lima: Movimiento Manuela Ramos.

Naciones Unidas. 2009. *Ni una más! Del dicho al hecho: ¿Cuánto falta por recorrer?* Campaña del Secretario General Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres. CEPAL, CIM/OEA, OACNUDH, OIM, ONUSIDA, OPS, PNUD, UNFPA, UNIFEM.

Nelson, Sarah. 1996. "Constructing and Negotiating Gender in Women's Police Stations in Brazil." *Latin American Perspectives,* 23 (1): 131-148.

OEA (Organización de Estados Americanos). 1994. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, "Convención de Belém do Pará." (Suscrita en el XXIV Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, Belém do Pará, Brasil, Junio 6-10 1994).

Ordeñana, Tatiana. 1998. "Investigación de impacto de las Comisarías de la Mujer y la Familia en Guayaquil". En Tamayo, Cecilia. *Entre la Sombra y la Esperanza.* Quito: CEPAM.

Ostermann, Ana Cristina. 2003. "Communities of Practice at Work: Gender Facework and the Power of *Habitus* at an All-Female Police Station and a Feminist Crisis Intervention Center in Brazil," *Discourse and Society*, 14(4): 473-505.

Otero, Violeta. 1999. "Incorporando el enfoque de género al proceso de modernización de la Política Nacional de Nicaragua. En Annette Backhaus et al., comps. y eds. *Violencia de Género y Estrategias de Cambio*. Managua: Proyecto de Promoción de Políticas de Género / GTZ, 139-161.

Pasinato, Wânia. 2010. *Violência, Gênero e Acesso a Justiça. Contribuições da Delegacia Especial de Crimes Contra a Mulher e da Rede de Enfrentamento a Violência de Minas Gerais Belo Horizonte, Minas Gerais*. São Paulo: PAGU-UNICAMP, IDRC, por publicar.

Pasinato, Wânia e Santos, Cecília MacDowell. 2009. "Percepções sobre direitos das mulheres, acesso à justiça e conhecimento sobre as Delegacias da Mulher e a Rede de Serviços. Pesquisa de opinião com as Mulheres de Belo Horizonte." Quito: CEPLAES, IDRC, PAGU–UNICAMP.

Pasinato, Wânia e Santos, Cecília MacDowell. 2008. *Mapeo de los modelos vigentes de las Comisarías de la Mujer en Brasil*. Quito: CEPLAES, IDRC.

Policía Nacional de Nicaragua y PPPG-GTZ. 2006. *Una historia que merece ser contada: Modernización institucional con equidad de género en la Policía Nacional de Nicaragua*. Managua: Policía Nacional de Nicaragua y Proyecto de Promoción de Políticas de Género, GTZ.

PNUD. 2000. *El Desarrollo Humano en Nicaragua 2000: Equidad para superar la vulnerabilidad.* Managua: PNUD.

Pringle, Rosemary y Sophie Watson. 1992. "Women's Interests and the Post-Structuralist State." n Michele Barrett y Anne Phillips, eds. *Destabilizing Theory: Contemporary Feminist Debates*. Stanford: Stanford University Press.

Rico, Nieves. 1996. "Violencia de Género: Un problema de derechos humanos." *Serie Mujer y Desarrollo*, no. 16. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Rioseco Ortega, Luz. 1999. "Mediación en casos de violencia doméstica." En Facio, Alda y Lorena Fries, eds., *Género y Derecho*. Santiago: CIMA y LOM Ediciones / La Morada, 575-611.

Sagot, Montserrat, et al. 2000. *Ruta Crítica de las Mujeres Afectadas por la Violencia Intrafamiliar en América Latina (Estudios de Caso de Diez Países).*Washington, D.C.: Programa Mujer, Salud y Desarrollo, Organización Panamericana de Salud (OPS).

Santos, Cecília MacDowell. 2008. "Da Delegacia da Mulher à Lei Maria da Penha: Lutas femininas e políticas púlicas sobre violência contra mulheres no Brasil." Oficina no. 301. Coimbra: Centro de Estudos Sociais (CEM), Universidade de Coimbra.

Santos, Cecília MacDowell. 2005. *Women's Police Stations: Gender, Violence, and Justice in São Paulo, Brazil*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Scott, Joan W. s.f. "El Género: Una categoría útil para el análisis histórico." Reproducción de: Scott, Joan W. 1996. En Marta Lamas, comp. *El Género: La construcción cultural de la diferencia sexual*. México, D.F.: PUEG, 265-302. <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/scott.pdf>.

Slater, David. "Rethinking the Spatialities of Social Movements: Questions of (B)orders, Culture, and Politics in Global Times." In Alvarez, Sonia E., Evalina Dagnino y Arturo Escobar, eds. "*Cultures of Politics/Politics of Cultures: Revisioning Latin American Social Movements*. Boulder, Colorado, EEUU: Westview Press, 380-401.

Sullivan, Chris y Mary Keefe. 1999. "Evaluations of Advocacy Efforts to End Intimate Male Violence against Women." VAWnet: The National Online Resource Center on Violence against Women. <http://new.vawnet.org/Assoc_Files_VAWnet/AR_advocacy.pdf>.

Torres Silva, Ileana. 2002. "Memoria de la Comisaría de la Mujer y la Niñez". Managua: Policía Nacional, mimeo.

Torres Silva, Ileana, Ivania Quintero S. y Julia Vargas Cuadra. 2000. *Diagnóstico del uso de Arreglos Extrajudiciales en las Comisarías de la Mujer y la Niñez, Policía Nacional*. Managua: National Police.

UNDP and UNIFEM. 2007. "Policy Briefing Paper: Gender-Sensitive Police Reform in Post-Conflict Societies." <www.unifem.org/attachments/products/GenderSensitivePoliceReform_PolicyBrief_2007_eng.pdf>.

UN General Assembly. 2006. *In-Depth Study on All Forms of Violence against Women: Report of the Secretary-General*. A/61/122/Add.1 6 July 2006.

Valasek, Kristin. 2008. "Security Sector Reform and Gender." In Megan Bastik and Kristin Valasek, eds. *Gender and SSR Toolkit*. Genva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW.

Waylen, Georgina. 2008. "Constitutional Engineering: What Opportunities for the Enhancement of Gender Rights?" In Andrea Cornall and Maxine Molyneux, eds. *The Politics of Rights: Dilemmas for Feminist Praxis*. New York: Routledge, 35-47.

Whitworth, Sandra. 2004. *Men, Militarism and UN Peacekeeping: A Gendered Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Yáñez De la Borda, Gina y Macassi León, Ivonne. 2009. "Informe encuesta poblacional de mujeres: Percepciones y opiniones sobre la Comisaría de Mujeres de Villa El Salvador". Quito: CEPLAES, IDRC.<www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/materiales.hmtl>.

Yáñez De la Borda, Gina e Ivonne Macassi León. 2008. *Mapeo de las Comisarías de Mujeres en el Perú*. Quito: CEPLAES, IDRC.<www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/materiales.html>.

Comisarías de la Mujer en Brasil, Ecuador, Nicaragua y Perú

SEGUNDA PARTE: ESTUDIO DE CASO

Violencia, género y acceso a la justicia: el caso brasilero

Wânia Pasinato

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se recogen las contribuciones brasileras al estudio comparativo sobre el papel de las Comisarías de la Mujer en el acceso a la justicia de las mujeres en situación de violencia. La investigación fue realizada en el municipio de Belo Horizonte, capital del estado de Minas Gerais, ubicado en la región Sudeste del país. La selección de dicha localidad se hizo con base en los criterios establecidos y compartidos por los equipos nacionales que de forma conjunta definieron la perspectiva comparativa de este estudio[1]. En el caso de la Comisaría Especial de Delitos contra la Mujer (CM) de Belo Horizonte, fue seleccionada porque además de cumplir de forma satisfactoria con los criterios mencionados, esta localidad tiene una trayectoria relevante en el desarrollo de políticas públicas para enfrentar la violencia en contra de las mujeres. También en Belo Horizonte se encontró un escenario favorable para desarrollar la investigación, tanto por la disponibilidad para contribuir con el estudio del personal policial y de los funcionarios públicos como por la existencia de un contexto político institucional en transformación, con la perspectiva de mejorar la atención policial y el de la Red de Atención para Mujeres en Situación de Violencia.

[1] Los criterios para la selección de las localidades fueron: (a) tiempo de duración de los servicios: la Comisaría debía tener cinco o más años de existencia; (b) contar con colaboración intersectorial; (c) contar con financiamiento externo (cuando sea relevante en el contexto nacional); (d) que exista disposición a participar de las partes interesadas; (e) que se encuentre ubicada en el área urbana; (f) que sea representativa de los modelos nacionales; y, (g) que las integrantes de los equipos nacionales no tengan ninguna experiencia previa de trabajo en la Comisaría de la Mujer seleccionada.

A partir de los años noventa, el tema de las expectativas de las mujeres al acudir a registrar una queja policial[2] o a presentar una denuncia policial por maltrato, procedimiento que da inicio a una investigación policial y a un eventual proceso judicial, ha sido objeto de estudios sobre la penalización de la violencia en contra de las mujeres. Una de las preguntas que ha permanecido sin respuesta es la relativa al impacto de las Comisarías de la Mujer en la vida de las mujeres que viven en situación de violencia y que han buscado ayuda en las instancias policiales. En particular, hay un cuestionamiento sobre cuáles son los límites de la políticas de penalización de la violencia y de acceso a la justicia, frente a un problema que requiere ser abordado de forma integral y que debe ser enfrentado intersectorialmente.

La investigación "Acceso a la justicia para las mujeres en situación de violencia" se centró en el estudio de este tema, poniendo énfasis en la percepción de las mujeres que sufrieron violencia y que buscan ayuda policial. A través de las entrevistas en profundidad realizadas con 15 mujeres que acudieron a la CM de Belo Horizonte, la investigación se propuso conocer cuáles son las percepciones que tienen las mujeres sobre los efectos concretos en sus vidas, a partir del momento en que decidieron romper el silencio en torno de la violencia y buscar ayuda en las redes institucionales y de apoyo familiar.

En el Brasil, el proyecto encontró un terreno fértil para su desarrollo, pues había un contexto político y social bastante favorable tanto a nivel nacional como local. En el nivel nacional se destaca, entre otros hechos, la ejecución de la Política nacional de prevención, enfrentamiento y erradicación de la violencia en contra de la mujer (2003), propuesta a nivel federal por la Secretaría de Políticas para Mujeres (SPM), y ejecutada en los estados y municipios a través de las acciones del Pacto Nacional para Enfrentar la Violencia en contra de las Mujeres (SPM, 2007). Estas acciones gubernamentales contribuyeron para recuperar la importancia de las CM, al desencadenar discusiones sobre el ámbito de actuación de estas comisarías especializadas. Entre otros cambios, este proceso supuso la superación del debate sobre la intervención policial (represiva) versus la intervención social ("asistencialista"), característica de la actuación policial y uno de los principales temas en los debates sobre las CM en los años noventa. También forma parte de estas iniciativas de fortalecimiento de las CM, la reforma de la Norma técnica de estandarización de las comisarías especializadas para la atención de la mujer (SPM, 2005). Este listado de hechos se completa con la promulgación de la Ley 11.340/2006 – Ley Maria da Penha, legislación especializada para enfrentar la violencia doméstica y familiar contra las mujeres, la misma que entró en vigor en septiembre de 2006.

---

[2] "Realizar una queja" o "registrar un hecho" son las expresiones comunes que se utilizan cuando una mujer acude a la policía a denunciar una agresión. Al receptar la queja se hace una "boleta sobre el hecho", la cual se utiliza para dar inicio al procedimiento de la investigación policial para identificar a los responsables y recoger pruebas e información en torno al delito denunciado.

A nivel local, en el municipio de Belo Horizonte, como se presentará a continuación, este contexto puede ser definido por los avances en la organización de la Red para enfrentar la violencia contra las mujeres y la adhesión del gobierno del estado al Pacto nacional para enfrentar la violencia. Entre los proyectos propuestos en el marco del Pacto se encuentra el mejoramiento de la atención para las mujeres que acuden a los servicios especializados y la reestructuración de la atención policial, con la creación del CIM – Centro Integrado de Atención a la Mujer Víctima de Violencia Doméstica y Familiar[3]

El proyecto "Acceso a la justicia para mujeres en situación de violencia" se inserta en este nuevo contexto político y social. En el municipio de Belo Horizonte, estos cambios se producen en medio de las modificaciones a las políticas locales de seguridad. Esperamos que los resultados de este proyecto puedan contribuir a presentar propuestas orientadas a mejorar los servicios y las políticas para concretizar el derecho de las mujeres a una vida sin violencia.

CONTEXTO

Al contextualizar históricamente las políticas para enfrentar la violencia contra las mujeres en Belo Horizonte, es necesario destacar que las luchas en contra de este tipo de violencia surgen en el escenario nacional a partir de los años ochenta, cuando las denuncias de delitos en contra de las mujeres pasaron a ser parte del convivir nacional. En ese mismo período, la ciudad de Belo Horizonte vivió el impacto de dos asesinatos de mujeres por parte de sus compañeros íntimos. Estos crímenes no fueron ni los primeros ni los últimos pero, en el contexto de movilización política en contra de la dictadura militar, contribuyeron para la movilización de los movimientos de mujeres y feministas locales y nacionales, y tuvieron una enorme repercusión en la sociedad brasilera. Todavía en la década del ochenta, como consecuencia de esta movilización, Belo Horizonte fue la segunda capital brasilera en crear una comisaría de la mujer, en noviembre de 1985. A partir de los años noventa, como respuesta a las reivindicaciones de los movimientos de mujeres y feministas, el gobierno municipal comienza a formular e implementar políticas públicas orientadas a atender a las mujeres en situación de violencia (Coelho, Caldas e Gomes, 2008: 19). Entre estas políticas se destaca la creación del Centro de apoyo a la mujer "Bienvenida" y de la Casa de acogida "Siempre viva", ambas creadas en 1996, y la Coordinadora municipal de derechos de la mujer, instancia creada en 1998. Todas estas instancias continúan funcionando hasta hoy.

---

[3] El CIM - Centro integrado de la mujer es un proyecto de atención integral e intersectorial para las mujeres en situación de violencia. La propuesta consiste en reunir en un mismo espacio los servicios básicos para dicha atención: comisaría de policía, "promotoria" pública, defensoría, juzgado, equipos de atención psicológica y social. Además de unificar los espacios físicos, facilitando el acceso a las mujeres que buscan ayuda institucional, se propone ofrecer la atención integral e intersectorial de forma estructurada, mediante un flujo que oriente el recorrido de las mujeres por todos los servicios necesarios para atender sus demandas.

Al comenzar el nuevo siglo, siguiendo la tendencia nacional, adquirieron impulso las discusiones sobre las redes de atención intersectorial para las mujeres en situación de violencia. Actualmente la Red cuenta con atención en las áreas de seguridad, justicia, asistencia social, orientación psicológica y de salud, ofrecida por servicios municipales, estatales y federales, además de varias ONG. La forma en que la red se encuentra organizada permite que existan varias "puertas" que las mujeres pueden tocar en busca de información sobre sus derechos y de medios para ejercerlos.

A partir de 2006, con la aprobación de la Ley 11.340/2006 – Ley Maria da Penha, la *Red para enfrentar la violencia de Minas Gerais* incorporó a su agenda las discusiones sobre los desafíos para la aplicación de la nueva legislación y las demandas por nuevos servicios orientados a la aplicación de la ley en cuestión. Otro evento relacionado con las políticas para enfrentar la violencia ocurrió en noviembre de 2008, cuando el gobierno del estado de Minas Gerais suscribió el acuerdo federal del Pacto nacional para enfrentar la violencia contra las mujeres. Con esta adhesión el gobierno garantizará una mayor inversión de recursos en el bienio 2010-2011, lo que permitirá mejorar la atención que se ofrece a las mujeres.

Con respecto a la policía es necesario señalar que, desde 2003, el gobierno estatal está realizando una reforma institucional, uno de cuyos resultados ha sido la implementación de un nuevo modelo de gestión de las políticas de seguridad urbana en el estado, caracterizada por una planificación y una intervención de carácter preventiva, en contraposición de la "clásica" actuación de "gestión de crisis" (Sapori e Andrade, 2007).

La Comisaría Especial de Delitos contra la Mujer (CM) es una instancia subordinada a la Policía Civil de Minas Gerais, de manera que los cambios en su interior han colocado en una nueva posición a la Comisaría, dentro del nuevo organigrama de la Policía Civil en dicho estado. A partir de 2007, la CM pasó a depender del Departamento de investigación, protección y orientación a la familia, que abarca también a las comisarías de protección de los ancianos, de los niños y adolescentes y de personas con deficiencias físicas. En la práctica, son pocos los cambios que se ven en el funcionamiento cotidiano de las comisarías de policía, aunque existe una propuesta institucional que pretende contribuir a mejorar de forma significativa la atención, la cual fue también observada por esta investigación.

METODOLOGÍA

La metodología de la investigación incluyó tanto el registro y la revisión de la bibliografía nacional sobre las comisarías de la mujer (Pasinato e Santos, 2008)[4] como actividades de

[4] Disponible en Internet en <www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/ceplaes-perfil-es.html>

investigación empírica, las cuales fueron: a) encuesta de opinión sobre las percepciones de las mujeres sobre sus derechos y sobre la CM, la cual fue aplicada a una muestra de 416 mujeres con edades entre 19 y 50 años, estadísticamente representativa del universo de mujeres residentes en Belo Horizonte, con un margen de error de 5% para los resultados totales, y con un intervalo de confianza de 95% (Pasinato e Santos, 2009)[5]; b) entrevistas de salida realizadas a 35 mujeres del mismo rango de edad, residentes en Belo Horizonte, víctimas de violencia perpetrada por sus maridos o compañeros; y, c) entrevistas realizadas a policías y personal de la CM (4) defensores públicos y trabajadora social del Núcleo de la Defensoría de los derechos de la mujer –NUDEM– (4), representantes del Ministerio Público (2) y del poder judicial (1) además de las coordinadoras de los centros de referencia (2), gestoras de políticas públicas (2), representante de ONG (1) y del legislativo municipal (1). Se realizaron, también, actividades de observación de la cotidianidad de la DECCM, mirando las diferentes fases de la atención ofrecida a las mujeres.

La información empírica se completa con las entrevistas en profundidad realizadas con 15 mujeres usuarias de la CM estudiada y que utilizaron otros servicios de la Red. Los aportes de estas mujeres constituyen el núcleo de esta investigación y representan la principal contribución para los estudios sobre acceso a la justicia, violencia y género. Las 15 mujeres entrevistadas fueron contactadas y seleccionadas a través de la CM y de los servicios de la Red. Aunque el grupo de entrevistadas fue pequeño, se procuró que esté integrado por la diversidad de mujeres, de acuerdo con su edad, raza/color, lugar de residencia, nivel de escolaridad, profesión o inserción laboral. Según la edad, las 15 mujeres se distribuyen de la siguiente manera: entre 25 y 34 años (6), entre 25 y 44 años (6), y de más de 45 años (3). En cuanto a la raza/color: 8 se declaran mulatas ("pardas"), 3 se identifican como negras y 4 como blancas. Con respecto al nivel de escolaridad, 5 tienen nivel superior completo y 1 se encuentra realizando un curso superior. Otras 5 no completaron los estudios primarios (actualmente educación básica), una completó la educación básica y otra concluyó los estudios secundarios (actualmente enseñanza media). Al comparar esta muestra con la escolaridad de la población total de Belo Horizonte, encontramos que tiene una sobre representación de mujeres con nivel de estudios superiores completos, lo que puede reflejar que entre ellas hay una mayor facilidad o disposición para hablar sobre sus experiencias de violencia. De las 15 entrevistadas, 9 realizan actividades remuneradas. Tres son amas de casa, una es estudiante, una se encontraba desempleada y otra con permiso médico. Diez mujeres eran casadas legalmente con sus agresores y para 5 de ellas se trataba de su segunda relación. Al momento de la entrevista, 11 ya estaban separadas de sus maridos o compañeros; las otras 4 estaban separadas, pero todavía compartían la misma casa con el agresor. Con respecto al número de hijos, solamente una no tenía

[5] Idem.

hijos, mientras diez tenían entre 1 y 2 hijos, tres tenían entre 3 y 4 hijos, y una no informó al respecto. Cuatro de las entrevistadas tenían hijos de matrimonios anteriores.

Cabe resaltar que éste es un estudio cualitativo, centrado principalmente en las historias de vida y en las narrativas de las 15 mujeres entrevistadas. Los resultados no pueden ser generalizados para el estado de Minas Gerais ni para la experiencia brasilera de las comisarías de la mujer; pero contribuyen a llenar algunas lagunas de información en los estudios sobre el acceso a la justicia, desde el punto de vista de las mujeres que viven una situación de violencia y que buscan alternativas institucionales para romper con esa realidad y para ejercer sus derechos.

Todas las etapas de la investigación empírica fueron precedidas por actividades de sensibilización de las entrevistadoras, quienes recibieron información sobre el proyecto y sobre los principios éticos que orientaron el desarrollo del estudio, a saber: a) la seguridad de las entrevistadas y las entrevistadoras; b) la confidencialidad de la información; c) el rigor científico en la recolección y en el análisis de la información; y, d) la creación de beneficios a partir de la información recogida. Por ello, tanto para realizar la encuesta de opinión como las entrevistas en profundidad se preparó material informativo sobre los servicios existentes en Belo Horizonte y que dan atención a las mujeres en situación de violencia, los mismos que fueron entregados a todas las mujeres que demostraron algún interés al respecto.

Los resultados que se presentan provienen del análisis de la información recogida en las entrevistas en profundidad, en la encuesta de opinión y en las entrevistas de salida de la CM; y reflejan los puntos de vista de las mujeres sobre los temas abordados. Se realiza, también, una reflexión a la luz de las entrevistas con los funcionarios, profesionales y operadores de derecho. Los temas que se abordan a continuación corresponden a las cuatro hipótesis que se definieron para este trabajo, las mismas que fueron un acuerdo regional, compartido por todos los equipos nacionales participantes en la investigación.

ACCESO A LA JUSTICIA Y PERCEPCIÓN SOBRE SUS DERECHOS

¿Qué significa hablar de acceso a la justicia y de ejercicio de los derechos cuando se trata de mujeres que viven situaciones de violencia en las relaciones conyugales y que acuden a las comisarías de la mujer para reportar episodios violentos por parte de sus agresores?, y ¿Qué significado tienen cuándo se trata de policías, operadores judiciales o profesionales de servicios especializados que atienden a estas mujeres? Son estas las preguntas que orientan el análisis realizado en este trabajo. El punto de partida para este análisis son algunas de las concepciones que se encuentran en la literatura. La primera concepción referida es la idea "formal" o "normativa" sobre el acceso a la justicia, es decir, aquella

justicia que se imparte mediante la aplicación correcta de las leyes en los espacios formales de los tribunales y a través de políticas públicas destinadas a regular dicho acceso. En el Brasil, para los casos de violencia contra la mujer en el ámbito doméstico y en la relaciones familiares y conyugales, se encuentra que esta concepción tiene correspondencia en por lo menos tres tipos de legislación específica[6]: a nivel estatal, en los decretos mediante los cuales se crearon y se definió el funcionamiento de las Comisarías de la Mujer y otros servicios de atención especializada para mujeres en situación de violencia. A su vez, en el nivel federal se identifican dos tipos de legislaciones: la legislación nacional específica para enfrentar la violencia doméstica y familiar contra las mujeres –Ley 11.340/2006 (Ley Maria da Penha)–; y, las convenciones y tratados internacionales de defensa de los derechos de las mujeres que han sido suscritos y ratificados por el gobierno brasilero, entre las que se destaca la Convención de Belém do Pará (OEA, 1994) y la CEDAW –Convención para eliminar la discriminación contra la mujer– (ONU, 1979).

La segunda concepción incorpora un abordaje feminista sobre el tema y está orientada por las discusiones sobre género, poder y derechos humanos. Ésta enfatiza el reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos, es decir, como ciudadanas activas, autónomas y con capacidad de tomar decisiones y de ejercer sus derechos. Esta perspectiva se encuentra presente en los debates sobre la transversalización de género en las políticas públicas, como también se puede encontrar en la Ley Maria da Penha, por ejemplo en el modelo de atención integral y en la propuesta para enfrentar la violencia, la cual prevé medidas de penalización, protección, asistencia y prevención de la violencia: e, incluso en la definición de la violencia doméstica y familiar contra la mujer como una violación de los derechos humanos. Sin embargo, es importante señalar que si bien esta concepción fue una directriz para la formulación de dicha legislación, no se puede afirmar que ésta es una visión compartida por todos los actores involucrados en su aplicación.

La tercera concepción de acceso a la justicia se orienta a la protección de la familia, colocando en segundo plano la protección de los derechos individuales de las mujeres, pues privilegia el mantenimiento de la institución familiar. Esta concepción todavía prevalece en gran parte del sistema de justicia brasilero, el cual opera a través de "políticas penales de protección a la familia" para absolver los delitos en contra de las mujeres (Izumino, 1998). También está presente en la formulación de políticas sociales que priorizan el papel de la madre/esposa, como aquella de que es responsable de la manutención de la familia, en detrimento de la promoción de los derechos de la mujer[7].

---

[6] Aquí solamente nos referimos a la violencia doméstica y familiar en contra de la mujer. Existen otras leyes y normas a nivel nacional, estatal y municipal que definen las políticas para enfrentar otras formas de violencia contra la mujer, como la violencia sexual, la trata de mujeres y la explotación sexual de niñas y mujeres.

[7] En la literatura se identifica una cuarta concepción de acceso a la justicia asociada al debate sobre mediación de conflictos en las comisarías de policía. A pesar de que este tema sea actual y relevante, no lo trataremos aquí ya que no surgió en las entrevistas ni está presente en las prácticas actuales de la DECCM de Belo Horizonte.

La principal crítica a esta concepción radica en el hecho de que ésta es proyectada a partir de la noción de "familia universal", es decir, considera a la familia nuclear, patriarcal y heterosexual, desconociendo la existencia de la diversidad de arreglos familiares en la sociedad y las diferencias provenientes de las situaciones económicas y regionales, lo que imprime un carácter polisémico a las familias en la sociedad.

Acceso a la justicia y derechos en la experiencia de las mujeres de Belo Horizonte

Al analizar las experiencias de las 15 mujeres, el conjunto de entrevistas con profesionales, como también los reportes de la observación sobre la atención policial, se puede afirmar que en la atención que brinda la CM cotidianamente y la que dan los servicios de la Red para enfrentar la violencia en contra de la mujer de Minas Gerais, se pueden identificar las concepciones de acceso a la justicia mencionadas anteriormente. También se encontró que las personas e instituciones que forman la Red no aplican de forma homogénea una u otra concepción. Por ejemplo, se pudo observar que a partir de la implementación de la Ley Maria da Penha ha ido ganando espacio una concepción más normativa sobre el acceso a la justicia, la cual se puede identificar más fácilmente entre los servicios especializados (NUDEM/Defensoría Pública, centros de referencia, etc.) que en la propia Comisaría de la Mujer. También fue posible identificar, en los discursos de algunos entrevistados, una concepción de género y poder, desde un abordaje cercano a la concepción feminista, la cual se traduce en acciones de fortalecimiento de las mujeres y de su reconocimiento como sujetos de derechos. La tendencia a proteger a la familia fue más evidente en la actuación policial.

Con respecto a la atención en la CM, la ausencia de patrones comunes de atención, como resultado de la falta de capacitación a todos los profesionales y la inexistencia de protocolos de atención que debe cumplir el personal de estas instancias, mostró que no siempre esta comisaría contribuye a universalizar el acceso a la justicia y el ejercicio de los derechos de las mujeres que fueron a buscar atención en dicha dependencia.

El sistema de justicia penal brasilero está conformado por varios organismos: la Policía Civil y Militar, el Ministerio Público, la Defensoría Pública y la Judicatura. La participación de cada uno de estos organismos es fundamental para la organización y funcionamiento de la ruta a la justicia. Las comisarías de policía –entre ellas las Comisarías de la Mujer– constituyen la puerta de entrada del camino que deben seguir las usuarias, lo que las ubica en un lugar clave para asegurar una atención adecuada a las mujeres en situación de violencia. El trabajo que realizan estas comisarías en cuanto a realizar las investigaciones policiales y, en el caso de la Ley Maria da Penha, a otorgar medidas de protección, provee

la materia o la información inicial sobre la cual el Ministerio Público decide si el agresor será o no denunciado por el delito cometido. Si hay denuncia, el proceso se extenderá hasta la decisión final, cuyo desenlace puede ser la condena o la absolución del acusado. Al ser ésta la ruta que se debe seguir, el acceso a la justicia formal, si bien se inicia en la CM, su concretización depende de la actuación de otros organismos y de otros agentes.

Al parecer, las mujeres entrevistadas comprenden cuál debe ser el papel de la policía, aunque la mayoría no comprendan cuán intricada puede ser la ruta que deben seguir hasta que sus procesos judiciales tengan un desenlace. En la encuesta de opinión realizada con las mujeres que viven en Belo Horizonte, por ejemplo, el 51.9% de las encuestadas que dijeron conocer o haber oído hablar sobre las Comisarías de la Mujer[8], señalan que esta comisaría registra e investiga las quejas policiales, y el 18,3% conocen que estas instancias deben otorgar medidas de protección[9]. Al consultarles sobre los procedimientos que les gustaría realizar en una CM, 76% afirmaron que irían para registrar una queja policial, 41,9% dijeron que irían a pedir protección[10] (Pasinato e Santos, 2009).

A partir de la información recogida durante la investigación en la CM fue posible identificar, al menos, tres filtros que se aplican en la atención que se brinda en esta unidad policial y que constituyen obstáculos para que las mujeres puedan acceder a la justicia. El primer filtro está determinado por una norma que regula el funcionamiento de esta comisaría y que se refiere a la situación conyugal de la mujer. Según esta norma, la Comisaría de la Mujer sólo debe registrar conflictos ocurridos en el marco de las relaciones conyugales entre parejas convivientes, es decir, que continúan viviendo juntos a pesar de la violencia. Durante la ejecución del estudio, encontramos que en los distritos policiales se estaba atendiendo a parejas separadas y que esta división de criterios en su actuación, constituía un tema de debate entre los servicios de la Red para enfrentar la violencia. Un segundo filtro se refiere al tipo de delito que las mujeres denuncian. De acuerdo con los relatos de las entrevistadas, ya en la atención que reciben en la recepción se da una selección que clasifica los hechos como "penales" o "no penales", dando prioridad a aquellas que encajan en el primer grupo. En la comisaría fue posible observar que los casos de violencia física son reconocidos como graves por el personal policial y que son clasificados como "hechos penales". Por otro lado, aquellas mujeres que dijeron ser víctimas de amenazas o de violencia psicológica relataron que sus casos no fueron receptados muy fácilmente y que, algunas veces, sólo se realizó el registro luego de mucha insistencia de su parte. Este tipo de experiencias fueron narradas por las entrevistadas, como Dora, quien durante 16 años vivió bajo violencia psicológica, aunque nunca sufrió violencia física; y el de Noemí

[8] Encuestadas que conocen/oyeron hablar sobre la Comisaría de la Mujer: N= 410. Encuesta de opinión con mujeres en Belo Horizonte. 2008. (Pasinato e Santos, 2009).

[9] P504: ¿Qué tipo de servicios ofrece La CM? (estimulada e múltiple) Idem.

[10] P508: ¿Para qué iría a la Comisaría de la Mujer? (estimulada e múltiple) Idem.

que fue empujada por su compañero durante una discusión y tenía una herida en la pierna, quien relató que: "(...) De ahí el [el policía] me dijo 'cuchillada, tiro, golpes que le dejan morada, muy golpeada'. Pero, será necesario llegar así para una ser atendida?" (Noemí, 31 años, parda, primaria incompleta, desempleada).

Aunque esta selectividad en la atención no sea reciente, ésta se tornó más polémica a partir de la Ley Maria da Penha, en tanto ambos criterios de selección son contrarios a lo que estipula este nuevo cuerpo legal. La Ley Maria da Penha reconoce la violencia en las relaciones conyugales y abarca otros vínculos domésticos y familiares constituidos por afinidad o consanguinidad, independientemente de que exista o no cohabitación[11], Con relación al tipo de delito la ley se aplica, también, para un grupo mayor de acciones violentas que se clasifican de acuerdo con su naturaleza física, psicológica, moral, sexual o patrimonial. De ahí que se puede decir que la selección observada proviene de la falta de conocimiento sobre las especificidades de la violencia basada en las diferencias de género y poder.

Un tercer filtro que se puede identificar es la atención diferenciada que se brinda según la clase social. Se trata de un tema difícil de abordar, sobre todo porque su práctica se da en medio de la percepción de que la mayor parte de mujeres que buscan atención en la CM tienen baja escolaridad y proviene de las clases más pobres. Al respecto, el personal policial que labora en la CM afirma que cualquier sesgo de clase en dicho servicio, constituye un hecho aislado o una excepción que no debe ser objeto de preocupación. En los hechos esta diferencia en la atención se manifiesta de distintas maneras, lo que a su vez incide o afecta de forma diferenciada a las mujeres, siendo la más grave de ellas, la imposibilidad de registrar un hecho policial. Este trato diferenciado fue relatado por Isabela, quien tuvo dificultades para realizar el registro policial en la CM, como también por el testimonio de Gabriela que si bien no tuvo esa dificultad, pudo ver y sensibilizarse con el sufrimiento de otras mujeres "(...) las personas muy humildes son tratados un poco de lado (...) y allá llegan muchas mujeres golpeadas, con los hijos, zapatillas de caucho, sin dinero para darles algo de comer a sus hijos…" (Gabriela, 40 años, blanca, Superior completo, funcionaria administrativa en una empresa privada). Además de esta selectividad, las prácticas policiales revelan, también, una concepción de protección a la familia. Al observar la atención ofrecida en la CM, se presenciaron situaciones en que los o las policías utilizaron argumentos sobre la protección de la familia, intentando disuadir a las mujeres de iniciar un proceso policial contra sus agresores. Por ejemplo, cuando el personal policial les sugiere que reflexionen mejor antes de decidirse a registrar un hecho violento, colocando a las mujeres en un dilema como optar entre vivir sin violencia o garantizar la protección y el sustento de sus hijos. Betina, una de las entrevistadas, relató que vivió esa situación cuando intentó denunciar a su compañero por su práctica

[11] La definición de violencia doméstica y familiar se encuentran en el Título II, capítulo I, artículo 5º.

reiterada de violencia psicológica. Ella terminó desistiendo de hacer el registro policial, luego de que la comisaria la disuadió, insistiéndole que piense mejor sobre la situación, pues ella podría perjudicarle a su pareja.

La protección y la orientación a la familia dan nombre al departamento de policía que abriga a la Comisaría Especial de Delitos contra la Mujer. En tanto el cambio es reciente, no fue posible identificar ninguna política institucional dirigida a la protección de la familia, así como, al parecer, no existe consenso sobre cómo la policía civil debe actuar en este campo. La falta de estandarización y de protocolos de atención permite que las concepciones individuales sobre acceso a la justicia estén presentes en la actuación policial. Esto incluye, también, la concepción normativa, puesto que una vez que se han superado estas primeras barreras, se envía a las mujeres a realizar el registro policial para así tener acceso a la investigación policial y a las medidas de amparo.

También entre las mujeres se identificó la convivencia de varias concepciones de acceso a la justicia. Hay aquellas que comparten la concepción de protección de la familia que se encontró entre algunos/as policías. Es el caso de Francisca, quien hizo el registro policial, pero esperaba que la policía le llame a su marido para conversar. "(...) Yo quería que ellos le hagan asustar, Además quería que ellos le llamen y conversen con él y le expliquen que no hay que pegar a las mujeres (...)" (Francisca, 42 años, negra. primaria incompleta, ama de casa). Por otro lado, algunas mujeres dieron elementos que indican que salir de la violencia fue, también, una estrategia de protección de la familia, sobre todo con respecto a la protección de los hijos. Hay también aquellas que comparten una visión normativa y de derechos, quienes consideran que la sanción del agresor mediante la aplicación de la ley les garantizará el acceso al derecho a vivir sin violencia.

Las mujeres entrevistadas hablaron, también, de obstáculos de naturaleza económica (como la falta de dinero para ir a los servicios e, incluso, para volver a la comisaría) y aquellos de naturaleza social y cultural, como la falta de información sobre sus derechos, las dificultades para comprender qué tipo de reparaciones se pueden solicitar. La importancia de estos obstáculos y su relevancia en las discusiones sobre acceso a la justicia ha sido ya identificada en la literatura (Souza Santos, 1996; Cappelletti e Garth, 1988) y es fundamental tomarlos en cuenta cuando se pretende ampliar y mejorar las políticas de acceso a la justicia para mujeres en situación de violencia.

Al analizar las entrevistas es posible identificar, además, otra concepción de acceso a la justicia relacionada con el derecho a la información. Al respecto, las entrevistas también revelan que la Comisaría de la Mujer contribuyó poco y de forma desigual para que se concretice este acceso. En este aspecto, las mujeres confirieron mayor importancia a la atención que recibieron en los Centros de Referencia y en la Defensoría Pública.

La Red para enfrentar la violencia en contra de las mujeres de Minas Gerais juega un papel importante en el acceso a la justicia para las mujeres que viven en situación de violencia, como para garantizar sus derechos. Todos los profesionales entrevistados reconocen la importancia de la Ley Maria da Penha y algunos todavía están tratando de adaptar su forma de trabajo a la nueva legislación. Es posible afirmar que entre los profesionales que fueron entrevistados prevalece un reconocimiento de que la violencia contra las mujeres es una violación de los derechos humanos. Se trata de una percepción compatible con la concepción normativa de acceso a la justicia descrita anteriormente. Entre algunos de ellos se identifica, también, el reconocimiento de que este proceso sólo se concretizará mediante el fortalecimiento de las mujeres como sujetos de derechos. Además, tal como se observó en el funcionamiento de la Comisaría de la Mujer, la aplicación de la Ley Maria da Penha depende más de esfuerzos personales que de políticas institucionales.

Entre los servicios directamente involucrados en la aplicación de la nueva legislación se encuentran el NUDEM –Núcleo de Derechos de la Mujer de la Defensoría Pública– y la Unidad ('Promotoria') Especial de Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer del Ministerio Público[12], que integran el sistema local de justicia y actúan de forma complementaria con la atención dada por la Comisaría de la Mujer. A pesar de que prevalece una visión normativa de encauzar las denuncias a través del sistema de justicia penal, las mujeres entrevistadas llaman la atención sobre el hecho de que la Ley Maria da Penha muestra una tendencia a priorizar el abordaje social de la violencia, valorizando las intervenciones orientadas a fortalecer la autoestima de las mujeres y aquellas respuestas que apunten a su protección. De esa forma, los procesos penales se demoran en la ruta de la justicia antes de llegar a un desenlace.

En todos los servicios de la Red, la convivencia de diferentes concepciones sobre acceso a la justicia y la falta de protocolos de atención llevan a que los profesionales enfrenten un desafío que implica, entre otras cosas, tener que encontrar un equilibrio entre la penalización de la violencia y la orientación a las mujeres que buscan ayuda para salir de la violencia; pero que no necesariamente desean una resolución por la vía penal o la disolución de su familia. Los debates en este campo han tenido un avance sensible, por tanto, se reconoce que la penalización de la violencia debe ser una de las alternativas para las mujeres que desean vivir sin violencia, pero que no es la única alternativa.

La falta de respuestas por parte del Sistema Judicial incide para que algunas mujeres sencillamente desistan de optar esta vía para resolver los conflictos que viven en su

[12] Se trata de una instancia que fue creada por recomendación de la Ley Maria da Penha y está integrada por promotores públicos o de justicia, quienes son los encargados de hacer la acusación formal contra el agresor y de dar seguimiento al proceso hasta su desenlace: de fiscalizar las condiciones y la calidad de los servicios que atienden a las mujeres en situación de violencia; y, de crear una base de datos sobre los casos denunciados y que llegan al Ministerio Público.

relación conyugal; mientras otras, después de agotar todas las alternativas que conocen y que tienen a su disposición, solamente expresan desmotivación y desamparo.

> Yo ya estoy desanimada con la justicia, con la policía, con la comisaría, porque la gente tiene que andar atrás, la gente tiene ir e ir... Yo fui a la 'Promotoria', ya estuve atrás y nadie nunca hizo nada, y las amenazas 'continúan', no es cierto? Una no sabe si va a tener un fin, o si el fin va a darse cuando una muera (...)" (Alice, 27 años, parda, primaria completa, trabaja como empleada por días)

Entre los objetivos de nuestro trabajo no estuvo discutir si los filtros identificados en la atención se aplican a un número grande de mujeres o a un número pequeño de ellas. Esto porque el propósito no era cuantificar dicha atención, sino conocer su calidad. Lo que se busca problematizar es que la oportunidad de registrar una queja policial debe asegurarse a todas las mujeres víctimas de violencia basada en el género, en el ámbito doméstico y familiar, independientemente de su situación conyugal, del tipo de violencia que han sufrido o de sus características físicas o sociales. Dar una atención diferente con base en estas características, termina por hacer distinciones entre las mujeres que pueden o no utilizar los servicios de la policía y, al menos en teoría, acceder a la justicia, poniendo en jaque la universalidad de los derechos y de la ciudadanía.

Además de las concepciones de acceso a la justicia que se han presentado, en la atención cotidiana de los servicios es posible encontrar otras. Es importante resaltar que estas concepciones son dinámicas y que pueden manifestarse con mayor o menor intensidad, de forma aislada o combinada con otras concepciones que guardan relación con las características de las mujeres, o con las percepciones sobre los derechos de las mujeres. En ese escenario, cobra fuerza el hecho de que en todos los sectores hay una ausencia de políticas institucionales que incorporen el enfoque de género y que contribuyan para la definición de directrices para dar una atención que garantice el acceso a la justicia y el ejercicio de derechos a todas las mujeres.

LOS CAMINOS EN BUSCA DE JUSTICIA, DE DERECHOS Y DE ACABAR CON LA VIOLENCIA

Han existido muchos interrogantes respecto a los factores que motivan la violencia en las relaciones conyugales y sobre aquellos que hacen las mujeres soporten, a veces por largos años, dichas relaciones violentas. Aunque algunos estudios han indagado sobre los motivos y las causas de la violencia, poco se ha avanzado en la comprensión sobre cómo perciben las mujeres esa experiencia y sobre cuáles son los factores que inciden para que ellas decidan buscar ayuda.

Además de los obstáculos de naturaleza social, cultural y económica, en los casos de la violencia que se da en las relaciones afectivas y familiares, las mujeres enfrentan, también, barreras psicológicas y emocionales. En estas circunstancias, la violencia basada en las diferencias de género, que implica un ejercicio del poder desigual entre hombres y mujeres, se vuelve más compleja cuando se produce en relaciones basadas en lazos afectivos, las cuales muchas veces se estructuran a partir de una idealización de la familia como *locus* de armonía, y del matrimonio como un vínculo que debe unir a las personas para siempre.

Estas idealizaciones tienen un peso importante entre los obstáculos que deben superar las mujeres para poder reconocer su derecho a vivir sin violencia. Este peso se puede manifestar de distintas maneras: la vergüenza que sienten por estar viviendo una situación de violencia, el sentimiento de fracaso en su relación conyugal, el miedo a iniciar la vida solas asumiendo el cuidado de los hijos y la mantención del hogar, la inseguridad generada por no contar con apoyo de la familia y/o de la comunidad, como también en la creencia o expectativa de que nuevos 'sacrificios' podrían hacer que la relación funcione imponiéndose a sí mismas la tarea de preservación de la familia y del matrimonio aunque eso ponga en riesgo su integridad física. Estas idealizaciones en torno al matrimonio y a la familia son las que sustentan también la concepción de protección de la familia, vista anteriormente.

En el Brasil no existen estudios sobre la llamada 'ruta crítica', es decir, sobre el recorrido institucional que hacen las mujeres que buscan ayuda para salir de la violencia. Menos aún se conocen estudios sobre las respuestas que las mujeres encuentran y sobre el impacto que producen en sus vidas. La suma de investigaciones, sin embargo, han permitido avanzar en el conocimiento sobre los factores que influyen en la decisión de las mujeres para buscar ayuda. Por ejemplo, se sabe que parte de dichos factores guarda relación con la propia historia de violencia. Así, parecería que la disposición de las mujeres se altera cuando se producen cambios en la intensidad de la violencia (cuando se vuelve más grave, cuando se ven en riesgo de muerte), en la frecuencia de las agresiones, cuando los episodios violentos (de amenazas y agresiones) se extienden a los hijos o hacia otros miembros de la familia. Por otro lado, parte de esos factores se refieren a la existencia de condiciones que permitan a la mujer vislumbrar salidas a su situación, como tener acceso a información sobre sus derechos, sobre servicios, la adquisición de recursos económicos y sociales, entre otros. No es posible establecer cuál factor o cual conjunto de factores ejerce mayor influencia en las decisiones de las mujeres. Se trata de una situación que varía de acuerdo con la experiencia de cada mujer, marcada por los distintos contextos geográficos, sociales y culturales, las oportunidades que encuentra y la adecuación de las respuestas que van recibiendo a lo largo de su recorrido, entre otros factores.

Esta diversidad de experiencias fue retratada por las quince mujeres entrevistadas en el marco del proyecto "Acceso a la justicia". Algunas contaron que en los primeros años de

convivencia con sus compañeros pudieron disfrutar de una relación armoniosa y feliz. En cambio, otras relataron que desde el inicio convivieron con hombres celosos, controladores y agresivos, distanciando su experiencia conyugal del modelo de armonía y felicidad que albergaban. Dichas experiencias fueron importantes para determinar las primeras reacciones que tuvieron ante la violencia. Algunas de las entrevistadas permanecieron en las relaciones conyugales violentas por varios meses y hasta por años, sufriendo diversas formas de violencia física, de amenazas, de violencia psicológica y patrimonial, con la expectativa de que mejore la relación. Alice, por ejemplo, vivió con su compañero por seis años y cuenta que quería creer que los celos y las agresiones de su pareja eran la manera que él tenía de manifestar su amor por ella. Betina intentaba mediar los conflictos entre su hija adolescente y su compañero y soportaba la violencia psicológica a la que era sometida rutinariamente. Gabriela creía que su compañero iba a poder librarse de la dependencia de los estupefacientes "Yo tenía esa ilusión de que él iba a salir y que nosotros íbamos a volver a ser felices" (40 años, blanca, superior completo, trabaja como funcionaria administrativa en una empresa privada).

Las primeras reacciones frente a la violencia fueron también determinadas por los motivos que identifican las mujeres para explicar el comportamiento violento. Algunos de estos motivos son descritos como coyunturales y externos a la relación, entre los cuales las entrevistadas mencionan la dependencia de las drogas y del alcohol, los trastornos de la personalidad del agresor, el comportamiento violento o los celos exacerbados. Es importante comprender dichos motivos en la forma en que son enunciados por las mujeres, puesto que juegan un papel primordial en la organización de sus narrativas cuando hablan sobre las estrategias para enfrentar la violencia, la búsqueda de ayuda y los caminos que ellas han seguido. No se trata de discutir si son o nos son estos los "verdaderos" motivos de la violencia, sino de constatar que ellos marcan la forma como las mujeres perciben la ruptura con los modelos de comportamiento esperados de los hombres en el matrimonio y en la familia, y de ver cómo su enunciado contribuye a dar legitimidad a su pedido de ayuda ante la familia, la policía y la sociedad.

Hablar de las mujeres que permanecen en la situación de violencia, no significa afirmar que ellas no hayan intentado salir de dicha situación en una o más ocasiones. Algunas buscaron ayuda enseguida de haber sufrido las primeras agresiones, mientras otras permanecieron en la expectativa de que todo fuese pasajero o pensando que solas podían encontrar la solución. En sus relatos, Isabela y Elisa cuentan que en varias ocasiones, aunque con miedo de los compañeros, ellas intentaron huir de la casa. Gabriela y Claudia relatan que la primera vez que buscaron ayuda, buscaron consuelo espiritual a través de la religión. Dora y Marisa se enfermaron. Marisa, más de una vez, intentó suicidarse. Estas diferentes formas de enfrentar la violencia tienen en común el hecho de que por largos períodos, la mayor parte de las mujeres entrevistadas, vivieron el problema en silencio.

La ruptura de ese silencio se produjo en distintos momentos en cada mujer, pero en general fueron motivadas por el agravamiento de la violencia y por su extensión a sus hijos y familiares. En dichas circunstancias, buscar alternativas para salir de la violencia constituyó también una forma de preservar la familia y la seguridad de sus miembros.

Ante la falta de un recorrido predefinido, institucionalizado, el trazado del camino que siguen las mujeres se va construyendo a medida que avanzan en su búsqueda de información y auxilio. Estos caminos son descritos como no lineales, extensos y discontinuos. Presentan idas y vueltas e interrupciones cuyos intervalos pueden variar. Dichos movimientos son el resultado de los momentos en que las mujeres tienen dudas sobre las decisiones que están tomando o cuando enfrentan la falta de respuestas institucionales. Otras retroceden cuando sienten que el pequeño movimiento que iniciaron provocó reacciones en el comportamiento de sus compañeros por lo que creen que la violencia puede detenerse, de manera que pueden detener su trayecto en busca de ayuda. No se trata de caminos únicos, en tanto cada mujer establece el camino que desea recorrer. Tampoco son únicos en la experiencia de cada mujer, ya que pueden buscar vías paralelas para enfrentar el problema, pues combinan de forma simultánea el uso de redes familiares o religiosas con la red de servicios.

En Belo Horizonte, las mujeres entrevistadas compartían el objetivo de salir de la violencia, pero los caminos que siguieron y las estrategias que desarrollaron las fueron definiendo en la medida que avanzaban en dirección hacia su propósito final. A lo largo de este recorrido fueron elaborando sus concepciones de acceso a la justicia y, a medida que fueron avanzando en el conocimiento de sus derechos, fueron delineando la alternativa de obtener una respuesta judicial. Sin embargo, esta experiencia no fue igual entre todas.

Al ser preguntadas sobre el papel de las redes personales de apoyo, las mujeres entrevistadas revelaron que dichas redes jugaron un papel fundamental en sus vidas. Estas redes constituidas por parientes, amigos, vecinos y compañeros de trabajo, colaboraron ofreciendo apoyo emocional y material, dando informaciones y orientaciones. Sobre todo contribuyeron para que las mujeres vayan ganando confianza en los pasos que estaban dando para salir de la situación de violencia. No es posible afirmar cuál concepción de acceso a la justicia predomina entre las redes personales, puesto que a través de ellas algunas mujeres recibieron apoyo para acudir a la policía, mientras otras fueron desalentadas de hacerlo, bajo el argumento de la importancia de preservar la privacidad familiar.

Sin restar importancia al apoyo de estas redes, las mujeres también hablan que romper el silencio y hablar con sus familiares y amigos sobre la violencia no fue una experiencia fácil para ellas. La dificultad resulta de la preocupación por no involucrar a la familia con los problemas de la pareja, pero también con la vergüenza que sienten al admitir

la relación violenta y el sentimiento de culpa o de fracaso en tanto su relación conyugal no responde al modelo esperado. Tal vez por eso, al momento de accionar las redes personales de ayuda, la figura de la madre sea la más importante. Entre las entrevistadas, la importancia de la madre fue relatada por Gabriela y por Laura quienes volvieron a vivir en la residencia materna luego de los episodios de violencia, lo que también fue identificado en la encuesta de opinión con las mujeres pobladoras, entre las cuales el 42,1% dijo que recurriría a la madre, mientras el 19,5% buscarían el apoyo de otros familiares. En dicha encuesta llamó la atención el hecho de que el 10,6% de mujeres afirmaran que no pedirían ayuda a familiares o conocidos[13].

Quizás esto se deba al hecho de que no en todos los casos las mujeres encontraron apoyo en sus redes personales. En algunos casos las entrevistadas relataron que la intervención de algunos parientes (e incluso su silencio) las hizo sentir obligadas a permanecer en la relación violenta. Entre estas mujeres, Francisca se quejó de la falta de apoyo de la familia de su compañero, que sabía de las dificultades que enfrentaba en su relación; pero fue Claudia quien sufrió la mayor presión familiar y después de denunciar en la policía a su compañero fue presionada por su propia hija "que no quería ver preso a su papá" y por sus familiares para que retire el registro policial y evite así el escándalo. Esta intervención familia no pasa desapercibida a los ojos de los profesionales que trabajan en los servicios especializados y reconocen que dicha falta de apoyo constituye una razón adicional para que las mujeres sean bien atendidas en los servicios. Para la encargada de hacer los registros en la CM "(...) muchas veces la mujer se siente sola en el momento de optar por una de esas actitudes... muchas veces la familia es la primera en dar la espalda a la mujer (...)" (Policía de la CM).

Las mujeres entrevistadas también dijeron que la atención que recibieron en los servicios, incluyendo la Comisaría de la Mujer, jugó un papel importante en su decisión, sea para motivarlas a denunciar a su agresor y salir de la relación violenta; o para desanimarlas debido a que nos les presentaron alternativas para que pudieran salir de la situación de violencia.

Belo Horizonte tiene una buena oferta de servicios públicos especializados en la atención de mujeres en situación de violencia, los cuales incluyen servicios de atención en las áreas de seguridad, justicia, asistencia social, psicológica y jurídica, además de los servicios en el área de salud. La articulación de estos servicios a través de la Red para enfrentar la violencia de Minas Gerais representó una importante conquista dentro de las políticas de género en Belo Horizonte, sin embargo esta Red aún enfrenta problemas en la articulación entre los servicios –se expresa, por ejemplo, en la falta de un protocolo de

[13] P401.Si su marido o compañero le estaría maltratando, ¿a qué personas conocidas usted pediría ayuda? (espontánea e múltiple). Encuesta de opinión con mujeres de Belo Horizonte. 2008. (Pasinato e Santos, 2009).

atención común y de un sistema de referencia– y en el poco conocimiento que tienen las mujeres de la comunidad sobre algunos de estos servicios.

Al analizar el recorrido seguido por las entrevistadas, se encuentra que éstos son relativamente cortos. Los relatos de las mujeres muestran, también, que existen muchas barreras que deben superar cuando ellas se deciden a buscar ayuda institucional. Uno de los obstáculos más grandes es la falta de información sobre a dónde acudir, sobre qué pueden solicitar y las respuestas que pueden esperar. Las quince mujeres entrevistadas tuvieron trayectorias variadas: diez (10) recurrieron primero a un servicio policial: tres fueron inicialmente a la CM, tres fueron a distritos policiales cercanos a sus casas y cuatro acudieron a la policía militar. Entre las demás, cuatro buscaron en primer lugar los centros de referencia y una se dirigió directamente al Núcleo de la Mujer en la Defensoría Pública. Dos entrevistadas manifestaron que antes de ir a los servicios, hicieron una búsqueda en Internet y llamaron a la línea 180 (central telefónica de la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres de la Presidencia de la República) donde obtuvieron información sobre los lugares a los cuales podían acudir.

La forma cómo se distribuye la actuación de las mujeres que buscan ayuda institucional se puede explicar, al menos parcialmente, por el poco conocimiento que tienen sobre la red de servicios especializados que hay en Belo Horizonte, lo cual se comprobó también en la encuesta de opinión con la población femenina del municipio. Al respecto, cuando se les preguntó si conocían la existencia de los servicios, el 72,6% dijeron conocer/haber oído hablar sobre la CM (creada en 1985), mientras el 29,8% dijeron conocer la unidad de la Comisaría de la Mujer creada en 2008 en el distrito de Venda Nova en la periferia de la capital. Los otros servicios aparecieron como menos conocidos por las mujeres, independientemente de su tiempo de existencia, como es el caso de los Centros de Referencia Bienvenida (22,4%) y Risoleta Neves (32%), el NUDEM (25,5%) y la Unidad Especial del Ministerio Público (18,5%)[14].

Otras razones por las cuales las mujeres no fueron directamente a la CM son: no pensaban hacer un registro policial, porque ya habían ido a la CM en una ocasión anterior y no se sintieron satisfechas con la atención y/o con las respuestas que recibieron, porque las agresiones ocurrieron fuera de los horarios de atención de la CM, porque viven lejos de la sede de la CM y prefirieron acudir a la Policía Militar o a un distrito de policía común.

Los caminos recorridos por las mujeres varían, también, en función del número de veces en que fueron en busca de ayuda y el tiempo que requirieron para tomar decisiones sobre nuevos pasos a seguir. Estas variaciones están relacionadas con el recorrido

[14] P404: ¿Usted conoce o ha oído hablar sobre los servicios mencionados? (estimulada (tarjeta) y múltiple - %) Encuesta de opinión con mujeres de Belo Horizonte, 2008. (Pasinato e Santos, 2009).

interno que vive cada mujer, en el sentido de autoreconocerse como sujeto de derechos y, especialmente del derecho a vivir sin violencia. Este trayecto interno ha sido identificado como un proceso de fortalecimiento de las mujeres, durante el cual ellas van desarrollando la capacidad de reconocerse como una persona que tiene derechos, buscando información sobre dichos derechos y adquiriendo la capacidad para ejercerlos de forma adecuada a sus principios y necesidades. Se trata, por tanto, de un proceso mucho más complejo que una simple transmisión de información y orientación a las mujeres, el cual depende también de las condiciones sociales y culturales, las mismas que pueden facilitar o crear obstáculos durante este proceso.

En la medida en que las mujeres adquieren mayor información y conocimientos sobre sus derechos y sobre las alternativas que tienen, adquieren también las herramientas para dar curso a este proceso interno de fortalecimiento. Este recorrido interno no es lineal, el cual presenta distintos obstáculos, y no se da de forma similar en todas las mujeres. Mirar estas experiencias desde una perspectiva intersectorial de género y de otras variables sociales (tales como la raza/color, origen social, generación, entre otros) ayudará a comprender la variedad y la complejidad de los obstáculos que deben ser enfrentados por dichas mujeres.

Algunos de los profesionales que actúan en los servicios de la Red de Belo Horizonte reconocen la existencia de este proceso que requieren vivir las mujeres para que se dé una desnaturalización de la violencia y del lugar de sumisión que se ha otorgado a las mujeres en la sociedad. También reconocen su complejidad y saben que la decisión final siempre corresponderá a la mujer:

> … a veces ella demora para realizar alguna providencia debido a las concepciones que tiene con respecto a esa situación. Tal vez para ella la violencia no es tan inaceptable como a nosotros nos gustaría que la consideren… a veces depende de si se da un tratamiento a la propia víctima para que ella comience a entender que aquel comportamiento [violento] no es aceptable… porque a veces la persona vive en un medio de mucha violencia… que hace que ella considere a la violencia como natural (Defensor Público del NUDEM – Núcleo de Derechos de la Mujer de la Defensoría Pública de Minas Gerais)

Se puede afirmar que más allá de reconocer las especificidades de las mujeres que viven una situación de violencia basada en el género, la Red para enfrentar la violencia de Minas Gerais funciona a partir de una concepción normativa de acceso a la justicia y, en la práctica, a pesar de que no siempre las mujeres estén seguras con respecto a querer una intervención policial, la alternativa de penalizar la violencia es la más valorada entre los profesionales de los diferentes servicios.

¿QUÉ BUSCAN LAS MUJERES? ¿QUÉ RESPUESTAS ENCUENTRAN?

El análisis que se presenta en este ítem tiene como punto de partida la hipótesis de que las respuestas ofrecidas por la Comisaría de la Mujer no necesariamente coinciden con las expectativas de las mujeres y no garantizan el fin de la violencia en sus vidas. Conocer la evaluación que hacen las mujeres sobre la atención que recibieron es fundamental para avanzar en la formulación de una política para enfrentar la violencia que se oriente por el respeto a los derechos de las mujeres y a su fortalecimiento para que puedan ejercer sus derechos.

Después de 22 años de existencia, la Comisaría Especial de Delitos contra la Mujer de Belo Horizonte alcanzó reconocimiento como política pública para enfrentar la violencia contra las mujeres en dicho municipio. Este reconocimiento se refleja en el número de mujeres que buscan este servicio, el cual, para muchas de ellas, constituye la "primera puerta" de los caminos que las pueden llevar a poner fin a la violencia. Cuando van a este servicio las mujeres acuden con diferentes expectativas. Muchas van con el deseo de informarse sobre sus derechos, sobre lo que pueden hacer para separarse de sus agresores, sobre la ayuda que pueden encontrar en otros servicios; pero no todas quieren iniciar un proceso judicial en el ámbito penal. Algunas acuden a la Comisaría solo una vez, otras vuelven varias veces hasta poder tomar la decisión que les permitirá cambiar sus vidas. Los manuales de entrenamiento para la policía enfatizan en la importancia de la primera atención que reciben para que las mujeres decidir si continúan con el trayecto o si retornan a sus hogares y, consecuentemente, a la situación de violencia (Soares, 2005; UNODC, 2005).

Pero las CM no solo ocupan un lugar destacado entre las mujeres que sufren violencia y entre las mujeres de la población en general; pues esta Comisaría es también una referencia importante para los otros servicios y para la propia Red, especialmente cuando se toma en cuenta la concepción normativa de acceso a la justicia, la misma que es compartida por muchos actores de la Red, orientando la atención en el sentido de concretizar acciones de penalización de la violencia y de responsabilizar judicialmente al agresor.

La atención ofrecida por la CM en Belo Horizonte tiene como propuesta un abordaje integral de la violencia contra la mujer, ofreciendo servicios policiales y de medicina legal, de orientación psicológica y jurídica. Después de pasar por la atención en la recepción de la comisaría, la cual se hace de acuerdo a los filtros mencionados anteriormente, una vez que los o las policías hayan identificado que hay una demanda para hacer un registro penal, las mujeres son dirigidas para recibir atención policial la cual consistirá en hacer el registro del hecho y solicitar las medidas de protección y preventivas previstas en la ley. Si es necesario, también serán enviadas a realizarse los exámenes médico legales o a recibir atención de otros sectores.

El cumplimiento de las tareas de la policía judicial, como es el registro del hecho policial, la instauración de la investigación policial y la expedición de las medidas de amparo son realizadas de forma burocrática y se van adecuando a las nuevas reglas del trabajo policial orientado a la gestión de resultados. En el caso específico de la CM, esta atención ha dejado poco espacio para una 'escucha humanizada' que requiere un abordaje integral. Una atención pautada por la denominada escucha humanizada presupone el reconocimiento de la violencia contra las mujeres como una violación de derechos humanos y como un asunto de políticas de seguridad pública; pero también reconoce la existencia de especificidades derivadas de las relaciones de género y poder, en las cuales estas situaciones de violencia se encuentran imbricadas. En consecuencia, estas deficiencias en la atención han provocado buena parte de las dificultades que deben enfrentar las mujeres en el momento en que buscan ayuda para romper con las relaciones violentas.

En las actividades de observación a la atención que brinda la CM fue posible percibir que la falta de entrenamiento especializado para todo el personal policial, agravado por la ausencia de una reglamentación institucional de la atención, incide para que las prácticas que deberían ser compartidas por todos los profesionales sean subordinadas al "perfil" del o la policía que brinda la atención. Esto significa que mujeres que tienen similares necesidades pueden recibir distintas orientaciones, dependiendo de la persona que les atendió. También significa que la mayor parte de las veces las especificidades de género no son tomadas en cuenta. Debido a la falta de normas y de protocolos para la atención, no es posible afirmar que de forma homogénea se dan orientaciones permeadas por la concepción tradicional de género o de la familia, a pesar de que estas concepciones están presentes entre algunos/as policías.

Mientras el equipo de investigación realizaba sus observaciones en la comisaría pudo ver que las mujeres fueron orientadas en el sentido de que no debían aceptar la violencia, aunque para ellas resulte difícil hacer un registro policial en contra de su marido o compañero. No se observaron situaciones en las que se haya responsabilizado a las mujeres por la violencia que sufrieron, a pesar de que en otras oportunidades sucede que, en la misma CM, se les advierte a las mujeres sobre el peso que un registro policial podría significar en sus vidas y sobre los reacomodos familiares que se necesitarían para enfrentar los efectos de una posible denuncia (y eventual prisión) contra el marido/compañero, en términos de dar continuidad al cuidado de sus hijos y asegurar el sustento de todos. Debert (2006) encuentra que a través de este discurso se reprivatizan los conflictos, pues se "devuelve" a la mujer la responsabilidad de buscar alternativas para superar la violencia con el objetivo de preservar la familia.

Como se vio anteriormente, la primera atención en la CM se hace a partir de "filtros" que clasifican los hechos como de carácter "penal" o "no penal", además de otras distinciones

que acaban funcionando como criterios para definir cuáles mujeres pueden ser atendidas en la CM y, consecuentemente, se pueden beneficiar de ese servicio para ejercer su derecho a vivir sin violencia. Para comprender las implicaciones de estos procedimientos en la vida de las mujeres es necesario reconocer que ellas llegan a la comisaría con distintas expectativas. Considerando que existe una multiplicidad de motivaciones, se trató de conocer la respuesta que la población femenina esperaría obtener de la Comisaría de la Mujer de Belo Horizonte. Ante una hipotética situación de violencia ejercida por el marido o compañero, las mujeres manifestaron que buscarían la CM con el fin de que sus agresores sean apresados (39%), pero que también esperarían recibir orientación psicológica (33,6%), jurídica y otras medidas para que el agresor sea retirado de la casa (22,4%)[15]

En las entrevistas en profundidad se identificó que también fueron diversas las expectativas por las cuales las 15 mujeres se decidieron a buscar ayuda policial. Algunas consideraban que la atención que recibieron fue buena, mientras para otras la experiencia en la CM no dio como resultado los cambios que esperaban. Algunas esperaban que sus agresores vayan a prisión, otras tenían una gran necesidad de tener mayor información sobre sus derechos o de recibir atención psicológica. Betina, por ejemplo, quería una medida para poder sacarle de su casa a su ex-compañero y consumar así la separación que él no aceptaba. Fue desanimada a registrar el hecho y aconsejada a pensar mejor sobre lo que quisiera hacer, sin que la CM le dé otra alternativa ni le refiera hacia otro servicio. A pesar de que ella no estaba segura sobre la necesidad de que su caso requiera de la intervención policial, a partir del momento en que buscó este servicio se creó la expectativa de que con ello las cosas se resolverían. La falta de respuestas y de orientación no fue percibida solamente como un problema institucional, pero también como el resultado de su propia cobardía frente a la situación.

De manera similar a lo que ocurrió con Betina, de las entrevistas se puede desprender que las mujeres que acuden a la comisaría (especializada o no) sus expectativas van más allá de hacer un registro policial. El interés en conocer más sobre sus derechos y de obtener información sobre otros servicios y sobre alternativas para salir de la violencia, forman parte de dichas expectativas, como también esperan ser respetadas y bien atendidas. Todos estos aspectos relativos a la atención influyen en las posibilidades que tendrá una mujer de concretizar su derecho a vivir sin violencia.

Brindar una atención digna se relaciona, por ejemplo, con el tiempo de espera para realizar el registro del hecho violento. En la observación realizada se pudo determinar que en los días en que hay mayor movimiento (con 8 o 10 mujeres esperando en la recepción)

[15] P403: Suponiendo que su marido/compañero la maltratara, ¿qué tipo de ayuda usted buscaría? (Estimulada e múltiple). Encuesta de Opinión com mujeres de Belo Horizonte. 2008. (Pasinato e Santos, 2009)

el tiempo total de espera llega a ser de por lo menos 6 horas hasta que la mujer concluya todos los trámites que incluye la atención en la comisaría. Se pudo registrar que el tiempo requerido para el registro policial inicial era de 30/45 minutos, que en el área psicológica tardaban 30/40 minutos, y que para recibir orientación jurídica requerían 20/30 minutos. De acuerdo con Francisca y Noemí, el largo tiempo de permanencia en la CM constituye un obstáculo para quien acude a buscar ayuda en dicha instancia. Este tiempo es aún más largo si se toma en cuenta que muchas mujeres van acompañadas de sus hijos pequeños y que muchas veces no tienen dinero para poder comprarles alimentos mientras se encuentran allí. Claudia también tuvo que esperar mucho para ser atendida y, en su opinión, ese cansancio acaba por desestimular a las mujeres, a la vez que puede afectar la calidad de la declaración que deben dar.

Es importante resaltar que la atención en la Comisaría de Policía apenas les garantiza que el hecho sea registrado y que se soliciten las medidas de protección. El incremento de los procedimientos dentro de la comisaría –con la instauración de la investigación para oír a los testigos y al acusado– y fuera de la comisaría –cuando todos los documentos se envían al sistema judicial– hace que el proceso pueda durar varios meses. En ese período muchas mujeres vuelven a vivir con sus agresores, otras, aunque hayan conseguido la separación conyugal, continúan en situación de riesgo de sufrir nuevas amenazas y agresiones. Entre las quince mujeres entrevistadas, ninguna de ellas encontró soluciones a corto plazo para resolver la situación que estaban enfrentando.

Es igualmente importante llamar la atención sobre el hecho de que después de la Ley Maria da Penha que entró en vigencia en septiembre de 2006, año a año ha ido creciendo el volumen de procedimientos administrativos que circulan en la CM, entre ellos las investigaciones policiales y las solicitudes de medidas de amparo, lo que ha hecho que los trámites burocráticos demoren más aún. Sin embargo, el problema de la burocratización de la atención y la falta de integración entre la CM y los servicios de la Red para enfrentar la violencia, no es resultado del nuevo contexto creado por la Ley Maria da Penha, pues ya habían sido diagnosticados en el período previo a la nueva legislación (Pasinato, 2006). Marisa, una de las entrevistadas, había ido a la CM antes de que hubiera la Ley Maria da Penha y dijo que no quedó satisfecha con la atención que recibió. Ella estaba recibiendo amenazas de su marido que era adicto a las drogas. No sólo que ella no consiguió efectivizar el registro policial contra él, sino que la comisaría le aconsejó "(…) 'sal del empleo y cámbiate de casa' ¿Eso es apoyo?" (Marisa, 48 años, blanca, nivel superior completo, alejada del trabajo por licencia médica por sufrir depresión).

La CM, además de los servicios policiales cuenta también con un puesto del Instituto Médico Legal (IML) donde se realizan los exámenes del cuerpo del delito, en los casos de violencia física. En este puesto, en general, el examen se hace en el mismo día y su dictamen es anexado al informe con la indagación policial en la misma semana en que se

instaura el procedimiento. La instalación de este puesto de atención en la CM constituye una importante conquista para mejorar la atención. La sede del IML está localizada en un barrio distante de la comisaría y tener que trasladarse hasta allá incidía para que muchas mujeres dejen de hacerse el examen. A su vez, la falta de esta prueba pericial podía hacer que se archive la investigación policial.

La CM también posee espacios de atención jurídica y psicológica, pero referir a las mujeres hacia estos servicios no forma parte del protocolo de atención. En el caso de la atención psicológica se envía a las mujeres a este servicio dependiendo el estado emocional de la víctima, el mismo que es determinado por el o la policía que realiza el registro inicial del hecho violento. En aquellos casos en que las mujeres llegan visiblemente alteradas, están llorando y tienen dificultades para narrar lo que les sucedió, ellas reciben atención en el área de psicología antes de ir a ser atendidas por la policía. A otras se les orienta para ir al servicio psicológico después de que han hecho el registro policial. Igual cosa sucede con el área de asesoría legal.

El abordaje integral en la atención de los casos de violencia doméstica y conyugal contra la mujer mediante políticas y servicios intersectoriales es una recomendación de las políticas y directrices de la Secretaría de Políticas para Mujeres (SPM/PR), la cual ha sido integrada también en el texto de la Ley Maria da Penha. Los documentos nacionales afirman el principio de que la atención a las mujeres en situación de violencia debe incluir el combate a la violencia, pero también la prevención y la protección de las mujeres, además debe garantizar la atención a los agresores orientada a su punición y reeducación para una vida sin violencia (Pasinato e Santos, 2008). Manifiestan también el reconocimiento de que sólo la respuesta judicial es insuficiente para garantizar que las mujeres puedan vivir sin violencia, como también es insuficiente para asegurarles el fortalecimiento que requieren para ejercer sus derechos.

Desde esa perspectiva, la propuesta de un abordaje integral para enfrentar la violencia se torna fundamental para que las mujeres obtengan respuestas más favorables para salir de la situación de violencia y para tener acceso a sus derechos. Permite, por ejemplo, que se den orientaciones que puedan fortalecer a las mujeres para la toma de decisiones, teniendo en cuenta sus necesidades y las alternativas que tienen para salir de la situación de violencia de cara a los obstáculos sociales, económicos y culturales anteriormente mencionados.

La existencia de servicios de orientación psicológica y legal en las Comisarías de la Mujer es un aspecto controvertido de la atención y no existe un patrón en el país. La Norma Técnica de las DEAMS recomienda que la Comisaría funcione integrada a una red de servicios hacia los cuales puedan ser referidas las mujeres y donde puedan recibir la atención psicológica, legal, social, médica y cualquier otra atención que requieran. No

existe un consenso con respecto a la forma en que debe darse dicha articulación (Pasinato e Santos, 2009), y por sobre las recomendaciones mencionadas, algunas comisarías de la mujer continúan ofreciendo atención psicológica-social y legal a las usuarias, como es el caso de Belo Horizonte. Teniendo en cuenta la forma en que se brinda esta atención consideramos importante ver si estos servicios realmente contribuyen para ofrecer una atención integral para las mujeres o si representa un obstáculo para que se concrete la articulación entre la Comisaría y la red de servicios.

Los flujos de atención interna y externa en la CM no funcionan con esa perspectiva y las mujeres solo son encaminadas hacia otros servicios en situaciones extremas. Por un lado están aquellas situaciones en las cuales las mujeres no relatan alguna situación de violencia (o no hablan sobre la violencia física), de manera que son referidas hacia el NUDEM donde podrán realizar el pedido de separación conyugal y otras acciones relacionadas con los hijos. En el otro extremo se encuentran aquellas mujeres que corren riesgo de muerte y son encaminadas para el servicio de la casa de acogida. Encontrar un equilibrio para referir a las mujeres a uno u otro servicio es todavía un desafío que debe ser enfrentado por la CM y por toda la Red para enfrentar la violencia, con el fin de garantizar a todas las mujeres que buscan ayuda el acceso a las justicia y al ejercicio del derecho a vivir sin violencia.

De acuerdo con la opinión de las mujeres entrevistadas con respecto a la atención, contar con apoyo de un/a psicólogo/a en el momento en que se hace el registro policial contribuiría a que ellas se sientan más seguras. Esta opinión es compartida por Katia y Claudia, quienes narraron sus experiencias de desamparo al momento de ser atendidas por las policías; pero también después, cuando se sintieron inseguras en cuanto a haber tomado la decisión correcta. Claudia se refiere a esta inseguridad

> Yo creo que debería haber un acompañamiento (…) las mujeres saldríamos mucho más seguras, ya que es muy grande el miedo que se siente en el momento que una baja aquellas gradas para salir de allí. Usted no tiene idea cómo es el miedo el rato que usted baja aquellas escaleras. Es muy grande… (Claudia, 44 años, mulata, secundaria completa, decoradora)

Con respecto a la asesoría legal, la presencia de representantes de la Defensoría Pública garantiza una atención más estandarizada. Este servicio se ofrece también para las usuarias que manifiestan su interés de concretar una separación conyugal o que tienen dudas con relación a la situación de sus hijos. Existen también casos en que las mujeres comparecen acompañadas por abogados particulares –como ocurrió con Marisa y Laura– o por abogados que trabajan en los centros de referencia –como fue el caso de Gabriela, Dora y Betina–. Las mujeres relataron que en esos casos la atención fue facilitada por el hecho de que los abogados ya tienen conocimiento sobre el funcionamiento de la Comisaría y

también porque conocen personalmente a la Comisaria, pues han tenido contacto entre todos debido a que han participado en las reuniones de la Red para enfrentar la violencia de Minas Gerais.

Más allá de los problemas observados en la atención que brinda la CM, la evaluación hecha por las entrevistadas fue positiva, pues la mayoría afirmó que en caso de sufrir una nueva agresión volverían a buscar la CM, pues han visto la importancia de la intervención policial. En general, cuando se trata de evaluar la importancia de haber acudido a buscar ayuda institucional para acabar con la violencia en sus vidas, las mujeres consideran que ese fue un paso muy importante que dieron para mostrar a sus maridos-agresores que son capaces de tomar decisiones y de reaccionar frente a la situación de violencia. No obstante, este reconocimiento no implica atribuir a la CM un papel destacado en ese proceso. A pesar que reconocen la importancia que el registro de la denuncia en la policía tuvo para romper con la situación de violencia, no fue la formalización de esa queja (a través del registro policial) o la actuación de la justicia penal lo que resolvió el problema que enfrentaban. En términos de respuestas más concretas valoran más el apoyo psicosocial que recibieron en los demás servicios de la Red para enfrentar la violencia, sosteniendo que la recuperación de su autoestima fue fundamental para lograr romper con el ciclo de la violencia en la cual vivían.

IMPACTOS EN LA VIDA DE LAS MUJERES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA

Uno de los objetivos del proyecto "Acceso a la justicia" para mujeres en situación de violencia es conocer los impactos que las intervenciones de las Comisarías de la Mujer y de los servicios especializados produjeron en la vida de las mujeres y en el ejercicio de su derecho a vivir sin violencia.

Al preguntar sobre el papel jugado por las Comisarías de la Mujer para erradicar la violencia contra la mujer, la primera respuesta que se obtiene se refiere a su contribución para dar visibilidad al problema de la violencia contra las mujeres como un problema social y de políticas públicas. De hecho, desde la creación de estas comisarías especializadas, se convirtieron en espacios privilegiados para la observación y para recabar información sobre los perfiles de las mujeres, de sus agresores, como también de los contextos en los cuales se inscribe la violencia y las razones que tienden a perpetuarla como una práctica cultural de violación de los derechos de las mujeres (Izumino, 2002 e 2003; Jubb e Izumino, 2002).

Además, las propias comisarias de policía responsables de las Comisaría de la Mujer se convirtieron en interlocutoras privilegiadas de manera que fue posible constatar una creciente politización de sus discursos y su constante presencia en los medios

de comunicación, en campañas y seminarios, hablando sobre las características de la violencia y sobre la necesidad de denunciarla en la policía. Se puede percibir claramente el impacto que estas apariciones tienen sobre la atención en la Comisaría, pues en los días siguientes se incrementa el número de mujeres que acuden a esta dependencia. Igual tendencia refieren las personas de los otros servicios de la red de atención especializada.

En la encuesta de opinión con mujeres residentes en Belo Horizonte, 98,6% de las encuestadas declaran conocer o haber oído hablar sobre la CM[16]. Dentro de las mujeres que dieron esta respuesta, el 88,5% cree que la CM es un lugar para facilitar o hacer justicia a las mujeres que han sufrido malos tratos por parte de sus maridos y compañeros[17]. También consideran que las mujeres son tratadas con respeto en las Comisarías de la Mujer[18]. La misma encuesta arrojó que el 76,6% de las entrevistadas considera que la CM ha contribuido para disminuir los malos tratos en la vida de las mujeres. Al pedirles que expliquen cómo se da dicha contribución, la mayoría señalan que los hombres tienen miedo de la intervención policial (33,7%) y a que las mujeres conocen sus derechos (33,7%)[19]. La importancia de este reconocimiento es percibida también por las policías que trabajan en la CM. En la opinión de la policía que realiza los registros: "(...) ellas hablan aquí en la Comisaría de la Mujer como si se tratara de algo así como un puerto… es como que ellas están perdidas, la Comisaría de la Mujer les suena como que les va a resolver su vida" (Policía de la CM).

Las quince que fueron entrevistadas hablaron sobre las dificultades que tuvieron que enfrentar cuando tomaron la decisión de buscar ayuda para salir de la violencia. Además de los obstáculos sociales, económicos y culturales, refieren también los obstáculos internos que debieron vencer los cuales se sustentaban en una autoestima lastimada y en la falta de autoconfianza: "(…) las mujeres llegamos más golpeadas en lo emocional que en lo físico (…)" (Gabriela, 40 años, blanca, estudios superiores completos, funcionaria administrativa en una empresa privada).

A pesar de enfrentar dichas dificultades, las quince entrevistadas hicieron una opción; todas escogieron la separación conyugal como alternativa para salir de la situación de violencia y tener la posibilidad de reconstruir otra relación afectiva con más igualdad y respeto. Al momento de la entrevista once mujeres estaban separadas de sus maridos o compañeros y estaban intentando reconstruir sus vidas junto a sus hijos. Las otras cuatro estaban separadas, aunque continuaban compartiendo la casa con sus ex-compañeros

---

[16] P501: ¿Conoce usted o ha oído hablar de la Comisaría de la Mujer? Encuesta de opinión con mujeres de Belo Horizonte. 2008. (Pasinato e Santos, 2009)

[17] P 513: ¿La DECCM de Belo Horizonte es un lugar para facilitar o hacer justicia a las mujeres que han sufrido malos tratos por parte de sus maridos o compañeros? (Pasinato e Santos, 2009)

[18] P511: ¿Usted considera que las mujeres son tratadas con respeto en la CM? (Pasinato e Santos, 2009)

[19] P 516: ¿Por qué encuentra que han contribuido? (Pasinato e Santos, 2009).

o maridos. Dentro de ellas, Francisca y Katia manifestaron que continuaban sufriendo violencia por parte de su pareja y justificaban su permanencia en la relación debido a la dependencia económica y afectiva. Las dos estaban esperando que llegue el momento en que ellas estén más fuertes para poder romper definitivamente con su compañero. Para lograrlo esperan recibir ayuda en los servicios. Aunque todavía compartían la residencia con sus compañeros, Betina y Olga relataron que las situaciones de violencia se habían detenido. Betina cree que este cambio en el comportamiento del compañero es el resultado de su reacción frente a la situación de violencia y a su movilización en busca de ayuda. Pese a que la entrevistada era consciente de la importancia de la acción que emprendió, ella no se sentía suficientemente fuerte aún como para llevar su decisión hasta el final.

Aunque las historias de violencia de las entrevistadas tengan como desenlace la separación conyugal, es importante recordar que durante los contactos que hicimos para concretar las entrevistas, algunas mujeres no aceptaron la invitación a participar en el proyecto, señalando que habían retomado su matrimonio y que no les gustaría hablar más sobre ese asunto. Sin duda esta situación es bastante frecuente, es decir, muchas mujeres continúan con el matrimonio después de haber hecho el registro policial. Esta situación es la que sustenta el discurso policial y judicial con respecto a la "demanda de las mujeres" por una vida sin violencia, sin el reconocimiento necesario de que la violencia que sufrieron puede ser clasificada como un delito o como una violación de los derechos humanos. No logramos encontrar ninguna mujer que continuó con el matrimonio y que tuviera la disponibilidad (de tiempo y emocional) para compartir su historia. No es fácil romper con el pasado de violencia para aquellas que optan por la separación conyugal. Podemos suponer que tampoco va a ser fácil hacerlo para aquellas que permanecieron junto a sus agresores. De cualquier forma, las entrevistadas y las policías sugieren que la atención en la Comisaría requiere captar mejor cuáles son las necesidades expresadas por las mujeres y de esa forma, más allá de hacer el registro policial, contribuir para que reciban respuestas más adecuadas a partir de referirlas hacia otros servicios.

Pese a la separación, Alicia, Gabriela y Marisa afirmaron que poner fin a la relación no significó acabar con las amenazas por lo que todavía no se sentían seguras ni libres de la violencia. Debido a esta situación, las tres expresaron que tenían miedo, sentimiento que obedecía, al menos en parte, al hecho de que sus ex-maridos o compañeros no habían recibido ningún tipo de sanción judicial, lo que haría que ellos se sientan más fuertes y con poder sobre sus compañeras, como que estuviesen por encima de la ley: "Él está ahí, como diciendo, 'no me va a pasar nada'". (Heloisa, 44 años, parda, estudios superiores completos, funcionaria pública).

Considerando el acceso a la justicia formal, es decir, a la justicia penal que permite responsabilizar a las agresores mediante la imposición de una sanción –sea con una

condena a prisión o tener qua cumplir una pena alternativa– se puede afirmar que este acceso no se concretó para ninguna de las entrevistadas. De las diez mujeres que acudieron a la Comisaría de la Mujer después de que la Ley 11.340/2006 (Ley Maria da Penha) estaba vigente, solamente Laura conocía el desenlace de su proceso judicial y era que su agresor había sido absuelto. Gabriela, Eloísa y Marisa estaban dando seguimiento a sus procesos judiciales y manifestaron un gran descontento con la lentitud del sistema judicial y del Ministerio Público para evaluar las pruebas y tener una sentencia judicial. Las otras tres entrevistadas sus causas todavía estaban en trámite en la Comisaría de la Mujer, y en otros casos sus expedientes habían sido archivados: Claudia negoció el archivo de su causa a cambio de la salida de la casa de su marido. El expediente policial de Noemí fue cerrado por falta de pruebas materiales de la agresión que sufrió, y Francisca no supo informar sobre los motivos para que su causa haya sido archivada[20].

Pese a estos resultados, muchas de las mujeres reconocen que los problemas que enfrentaron no se restringen a una mala actuación de la Comisaría. Cuando se les consultó sobre lo que harían en caso de enfrentar un nuevo episodio de violencia, muchas dijeron que volverían a realizar un registro policial del hecho y/o que pedirían la actuación de la policía militar. De esa manera, refuerzan la idea ampliamente divulgada sobre la importancia de denunciar como alternativa para salir de la situación de violencia. Aunque demostrando que conocen poco sobre el funcionamiento del sistema de justicia, muchas entrevistadas perciben que no es una responsabilidad de la Comisaría de la Mujer la demora que enfrentan para que sus procesos sean despachados, sino que los atrasos se producen en el Ministerio Público y en los juzgados.

A más de ver que sus agresores son culpabilizados por la violencia que ejercieron, las mujeres de Belo Horizonte afirman que haber salido de la situación de violencia se logró mediante el acceso a información sobre sus derechos, sobre los servicios, sobre los caminos que pueden recorrer. Contar con información sobre la legislación, sobre los derechos relacionados con los hijos y el patrimonio, son muy valorados por las mujeres y los consideran ingredientes fundamentales para posibilitar la toma de decisiones en sus vidas. Adicionalmente, para estas mujeres, la vida sin violencia se puede alcanzar en la medida en que las mujeres adquieran independencia financiera, pues para algunas de ellas ésta dependencia es la causa de la violencia que sufrieron, como es el caso de Francisca, Katia y Dora, tres de nuestras entrevistadas.

Otras consideran fundamental que las mujeres reconozcan sus capacidades para vivir una vida independiente, sin tener que someterse a cualquier tipo de malos tratos.

[20] De las otras 5 entrevistadas: una acudió a la comisaría antes de la Ley 11.340/2006 y relató que la única resolución que obtuvo de la justicia fue que su agresor debía asistir a las reuniones de alcohólicos anónimos. Otra entrevistada fue a la Comisaría, pero fue aconsejada de no hacer el registro del hecho. Las otras no informaron sobre la fase en que la investigación policial/proceso se encontraba al momento de las entrevistas.

"Las mujeres necesitan tener más confianza en sí mismas, cosa que yo no tengo. Las mujeres son capaces de hacer muchas cosas y no lo saben" (Francisca). Al hablar sobre la "capacidad de las mujeres" y sobre la importancia de saber "escoger a sus compañeros", las entrevistadas mencionan también la importancia de recuperar la autoestima para poder iniciar una nueva vida, algo que muchas entrevistadas lograron a través de los servicios de la Red para enfrentar la violencia.

La adquisición de conocimientos y poder auto reconocer sus propias capacidades implica un doble proceso. Por un lado, está el proceso formal de acceso a información sobre los derechos previstos en la legislación nacional y protegidos por las convenciones internacionales y los tratados de defensa de los derechos humanos. Además de saber que esos derechos existen, las mujeres requieren saber cómo luchar para que se hagan efectivos y tener acceso a estrategias para ejercerlos. Cabe al Estado y a la sociedad garantizar que estos derechos sean consolidados y respetados. En ese sentido, lo que las mujeres de Belo Horizonte enseñan sobre las respuestas institucionales es que no existen soluciones únicas y que es fundamental incorporar el enfoque de género en las políticas penales para que las respuestas judiciales tomen en cuenta la diversidad de experiencias vividas por las mujeres, ofreciendo decisiones que puedan garantizar a las mujeres el ejercicio de sus derechos.

Por otro lado, está el proceso de *empowerment,* el cual se refiere al fortalecimiento de las mujeres para que sean capaces de reconocerse como sujetos de derechos y, de esa forma, puedan cuestionar la naturalización de las relaciones violentas y construir relaciones afectivas basada en el igualdad y el respeto mutuo. No es posible determinar un tiempo promedio para que se dé este proceso. Entre las mujeres, Elisa ofrece el mejor ejemplo de cuán largo puede ser este camino. Ella está separada del marido agresor desde hace once años, vivió seis meses en una casa de acogida y participó de los grupos de reflexión organizados por el Centro de apoyo a la mujer Bienvenida. Elisa logró reconstruir su vida junto con sus cuatro hijos, continúa participando en las actividades organizadas por el Centro Bienvenida y trabaja como artesana, vendiendo sus productos en la tienda de comercio solidario que funciona en la sede de dicho centro. Luego de su separación, ella tuvo otras relaciones afectivas y, con el tiempo, aprendió a establecer límites sobre lo que espera de una relación con un hombre, Así, afirma que ella nunca admitiría pasar por una situación de violencia nuevamente.

Otro 'síntoma' de los avances que logran en este proceso de fortalecimiento, puede ser el deseo expresado por algunas entrevistadas de poder ayudar a otras mujeres que viven en situación de violencia, con el fin de que también ellas puedan salir de dicha situación. Por ejemplo Laura, quien además de usar sus conocimientos para fortalecerse, decidió informarse sobre la Ley Maria da Penha y sobre las diferentes formas en que se manifiesta la violencia contra la mujer, pudo plantear a una empleada que estaba sufriendo violencia

doméstica la necesidad de denunciarla en la policía. Eloisa también señala que suele orientar a las mujeres que sufren violencia, Marisa fue más allá, pues además de estudiar Derecho y de profundizar su conocimiento sobre la Ley Maria da Penha, creó una red en Orkut (sitio web que permite relaciones sociales) a través del cual divulga noticias e información sobre la ley, sobre la violencia doméstica y se encuentra involucrada en la lucha para exigir la aplicación integral de la Ley Maria da Penha.

Con respecto a las evaluaciones que hacen las mujeres sobre los servicios de la Red para enfrentar la violencia de Belo Horizonte, en general, son más positivos que las apreciaciones que tienen sobre el sistema de justicia penal. Las mujeres ven a los centros de referencia como lugares donde fueron acogidas, donde pudieron expresar sus dudas y donde recibieron palabras de apoyo y orientación. Los dos centros de referencia que existen en Belo Horizonte –Centro de apoyo a la mujer Bienvenida y el Centro de atención Risoleta Neves (CERNA)– son descritos como lugares donde las mujeres encontraron apoyo para reconstruir sus vidas y para recuperar su autoestima. El tiempo que requieren para que esto suceda y para fortalecerse emocionalmente es variable, mas ello no es planteado como un problema por las mujeres, quienes parecen reconocer las dificultades de este proceso interno y consideran a los profesionales que les brindan atención, como aliados importantes en dicho recorrido. En la misma línea, la casa de acogida también fue descrita como una etapa fundamental en la vida de aquellas mujeres que se albergaron temporalmente en ella. En sus entrevistas se pudo percibir que el período en que estuvieron albergadas representó un momento importante de ruptura con el pasado y con el compañero violento, como ocurrió con Elisa, Alicia e Isabela.

El NUDEM- Núcleo de derechos de la mujer de la Defensoría Pública e la Unidad especializada de violencia doméstica y familiar del Ministerio Público también son percibidos como lugares de acceso a información y, para algunas entrevistadas, estos servicios son señalados como aquellos donde sus quejas fueron recibidas y donde recibieron orientación. Ese fue el caso de Dora, quien sólo pudo acceder a las medidas de protección gracias a la intervención del Ministerio Público. Para ellas es nítida la diferencia en el compromiso institucional para que se aplique la Ley Maria da Penha. De acuerdo con los relatos de las mujeres, en la Defensoría y en la Unidad mencionada, la atención es más amable y hay mayor disposición de los profesionales para oír a las mujeres y darles las orientaciones necesarias. La gran diferencia que anotan entre la atención que recibieron en los servicios de la red, en comparación con el recibido en las comisarías de policía, inclusive en la comisaría especializada, es la excesiva burocratización que orienta la atención que brindan las instituciones de seguridad pública, en contraposición con la atención más humanizada que reciben en otros espacios.

A favor de la Comisaría especializada en delitos contra la mujer, se puede argumentar que la demanda que llega a la CM es superior a aquella que llega a la Defensoría y a la Unidad

especial del Ministerio Público, e incluso que la que llega a los centros de referencia, razón por la cual el personal policial tendría menos tiempo para brindar una atención más cuidadosa a las mujeres. Sin embargo, así como acontece con la CM, los otros servicios de la Red también trabajan con estructuras reducidas y pocos recursos humanos. En la Unidad especial trabajan tres promotores de justicia y dos asistentes, además de pasantes quienes no prestan atención directa a las mujeres. El NUDEM también funciona con un cuadro reducido de defensores públicos –apenas tres– además de una trabajadora social y una psicóloga. El mismo panorama de precariedades se repite en los demás servicios de la red.

Por tanto, estamos frente a problemas cuyas naturalezas son distintas. La falta de estructura material y de recursos humanos, seguramente afecta la calidad de la atención, en perjuicio de las mujeres; empero estas carencias no pueden servir para justificar que la atención que dan no sea basada en el respeto y en la promoción de los derechos y de la seguridad para todas las personas que acuden a estos servicios. Las diferencias en la forma como se estructuran y ofrecen los servicios obedecen más a las prácticas que devienen de la cultura institucional de que a la precariedad de los recursos humanos o materiales. No considerar a la violencia en contra de la mujer como un delito o no reconocerla como una violación de los derechos humanos son percepciones que aparecen más arraigadas en las prácticas policiales que en las prácticas de los otros servicios.

Al respecto, es importante recordar que algunos de estos servicios –como el NUDEM y la Unidad especial de violencia doméstica y familiar contra la mujer– nacieron con "vocaciones" más claramente definidas dentro de la política nacional para enfrentar la violencia en contra de las mujeres. Las Comisarías de la Mujer sustentan el título de haber sido la primera política pública para enfrentar la violencia contra las mujeres, pero nacieron, se multiplicaron y se mantuvieron durante años sin contar con el apoyo de leyes o de otras políticas públicas que les permitieran actuar de forma colaborativa.

Después de escuchar a las mujeres y los relatos de sus experiencias sobre la atención que recibieron en los servicios, parece acertado afirmar que, a pesar de la pequeña articulación que hay entre los servicios, éstos lograron ofrecer las condiciones para reflexionar sobre sus vidas y dar la información que necesitaban para decidir los caminos que desean seguir para vivir sin violencia[21]. Una mejor integración entre los servicios y su articulación para ofrecer una atención centrada en las mujeres podrá permitir que

[21] Queda claro que este efecto positivo no es absoluto. En las entrevistas realizadas en los centros de referencia durante el estudio sobre la red de servicios (Pasinato, 2006), los equipos relataron que muchas mujeres no logran romper los vínculos afectivos con sus agresores. Existen casos en que las mujeres luego de ir a un servicio vuelven a vivir con los agresores, incluso entre aquellas que han pasado un período en un albergue. Para algunas su paso por los servicios de atención les ayuda a cambiar la relación y a terminar la violencia. No son raros los casos en que meses después inician todo un recorrido en busca de ayuda, en un nuevo intento por tratar de salir de la violencia. Lo importante, en estos casos, es que los servicios las reciban como si fuese la primera vez que acuden a pedir apoyo, sin juzgarlas por las decisiones que tomaron en el pasado, sin negarles información u ofreciéndoles alternativas que ya les habían planteado anteriormente.

ellas escojan una opción con más seguridad y con mejores posibilidades de superar los obstáculos sociales y culturales que hacen más lentos y complicados los caminos para lograr una vida sin violencia.

CONCLUSIONES

"Me quedé pensando en su pregunta,
si algo cambió en la violencia ejercida contra las mujeres.
Pero, si nosotras decimos que nada cambió
la gente va a decir que no sirvió tener una Comisaría de la Mujer?
... A mí me gustaría pensar que cambió, pero que todavía va llevar mucho tiempo
para que el cambio sea más perceptible"

Dra. Umbelina Lopes. Defensora Pública /NUDEM

La investigación "Acceso a la justicia para las mujeres en situación de violencia" tuvo como objetivo conocer los impactos que las Comisarías de la Mujer pueden producir en la vida de las mujeres que sufren violencia y que realizan un registro policial en contra de sus agresores. En este capítulo se presenta una versión condensada de los resultados obtenidos. Aquí se trató de sintetizar los principales resultados de las entrevistas en profundidad realizadas a mujeres que registran hechos policiales y/o que recurrieron a los servicios especializados para atender a las mujeres en situación de violencia. El objetivo fue dar voz a las mujeres para a partir de sus historias comprender la actuación de la Comisaría Especial de Delitos contra la Mujer y sobre los efectos que produjeron en dichas mujeres. Otro objetivo de la investigación es el de formular recomendaciones para que se mejore esta política de forma de contribuir al ejercicio de los derechos de las mujeres.

La CM tiene 22 años de funcionamiento y su trabajo ha sido reconocido por la sociedad y por las mujeres de Belo Horizonte. Al buscar conocer la efectividad de las respuestas que ofrece para las mujeres, una primera conclusión de este estudio se refiere a la ausencia de estandarización de la atención que se ofrece en la Comisaría de la Mujer que provoca la exclusión de algunas mujeres de la atención y, consecuentemente en el acceso a la justicia y en el ejercicio de sus derechos. Las prácticas y las rutinas policiales inciden para que muchas mujeres no vean satisfechas sus expectativas con respecto a la atención, lo que para muchas de ellas significa continuar viviendo en situación de violencia. Es

necesario que estas prácticas sean revisadas a la luz de las experiencias aquí presentadas, de manera que la atención sea más amplia, inclusiva y adecuada a la Ley Maria da Penha y a las directrices de la política nacional para enfrentar la violencia.

Se encontró que las mujeres entrevistadas y los profesionales que trabajan en los servicios de la Red para enfrentar la violencia tienen diferentes concepciones de acceso a la justicia, aunque haya una mayor valoración de la concepción formal de acceso a la justicia –fruto de las discusiones en torno a la aplicación de Ley Maria da Penha. También se encontró que entre las entrevistadas hay una gran expectativa por recibir respuestas de la justicia formal, responsabilizando a los agresores por sus actos. Las mujeres consultadas contribuyeron a reflexionar sobre las concepciones que giran en torno a la protección de la familia, poniendo en evidencia que existen diferentes formas de concebir dicha protección y que no necesariamente piensan que para proteger su familia deben seguir en la situación de violencia. La protección y la seguridad de los hijos puede ser una motivación muy poderosa para que la mujer se decida a salir de la situación de violencia, sin que haya reconocido su derecho a vivir sin violencia.

Dicho reconocimiento de sus derechos fue el punto de partida de las mujeres entrevistadas, el cual se fue consolidando en la medida en que avanzaron en su trayecto en busca de ayuda. Cuando hablan sobre su fortalecimiento (empowerment) las entrevistas describen un doble proceso: uno es formal, colectivo y se refiere al conocimiento sobre ciudadanía, garantía de los derechos y mecanismos para su ejercicio; el otro es individual, subjetivo, de apropiación de dichos derechos y de auto-reconocerse como sujetos capaz de ejercerlos. Mediante sus narrativas las mujeres muestran que dichos procesos no fueron fáciles, que no se producen de forma sencilla y en el corto plazo, ni que se desarrollan de la misma forma para todas. Si los procesos externos dependen de la existencia de políticas sociales, los procesos internos dependen de la forma en que estas políticas son ejecutadas a través de la intervención de profesionales que actúan en los servicios y en las redes de apoyo personal. Dependiendo de las oportunidades que tuvieron, algunas reaccionaron de inmediato luego de la primera vez que sufrieron violencia, otras necesitaron recorrer varias veces los diferentes servicios hasta que puedan dejar atrás la situación de violencia. No siempre salir de la violencia fue el resultado de haber accedido a la justicia, tampoco todas se sentían suficientemente fortalecidas como para vivir su vida de forma libre y con autonomía.

La Comisaría de la Mujer aportó en este proceso, pero tiene muchas fallas en la forma en que atiende a las mujeres y en cómo aplica la Ley Maria da Penha. Las prácticas policiales todavía dan sustento a la desigualdad de género. Consecuentemente, no se puede afirmar que haya garantizado el acceso de las mujeres a la justicia. Sin embargo, la Comisaría de la Mujer no es la única responsable de los obstáculos que deben enfrentar las mujeres. Todo el flujo del sistema de justicia penal requiere ser repensado, en lo que se refiere a la forma en que afronta la violencia basada en el género.

La Ley Maria da Penha trajo innovaciones dentro del escenario jurídico nacional. Su texto tiene contribuciones importantes que obligan a que el sistema de justicia tome en cuenta las diferencias de género para el acceso a la justicia y a la ciudadanía por parte de las mujeres, y para la superación de las desigualdades en el ejercicio de sus derechos. Con el fin de que los beneficios previstos en la ley se vuelvan una realidad, se requiere que las prácticas judiciales y los flujos de la justicia sean repensados y adaptados a las especificidades de la violencia basada en el género. Desde ese punto de vista, el referencial analítico de género y poder adoptado en esta investigación permite contribuir a mejorar las políticas públicas locales. En este punto concordamos plenamente con la defensora pública: desde que se crearon las comisarías de la mujer en el país se produjeron muchos cambios en la forma en que se define la violencia, en su reconocimiento público y en el compromiso del Estado para detener esta práctica, aunque todavía se va a requerir de mucho tiempo más para que estos cambios sean percibidos por toda la sociedad.

Las políticas para enfrentar la violencia contra las mujeres en Belo Horizonte están viviendo un importante momento de transformación. Además de las reformas en la seguridad pública, la adhesión del gobierno estatal al Pacto Nacional para enfrentar la violencia en contra de las mujeres, asegurará en los próximos años la inversión de recursos financieros en la formulación y mejoramiento de dichas políticas. Una de estos cambios es la reciente aprobación de la construcción de una edificación propia para la instalación del CIM –Centro Integrado de la Mujer– y la asignación de recursos para la formación y capacitación de policías y profesionales de los servicios de la Red. Se trata de una importante iniciativa del gobierno de Minas Gerais y de la Policía Civil. Esperamos que los resultados del proyecto "Acceso a la justicia" puedan contribuir a que estos servicios se organicen de tal manera que garanticen el acceso a la justicia a las mujeres y el ejercicio de sus derechos.

BIBLIOGRAFÍA

Coelho, Carolina Marra Simões; Caldas, Daniele Aparecida Costa e Gomes, Márcia de Cássia. 2008. "Políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres em Belo Horizonte". En *Pensar BH/Política Social*, Nº 20 (Política Social – Especial Mulher). Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, pp. 19-22

Debert, Guita G. 2006."Conflitos Éticos nas Delegacias de Defesa da Mulher" En Debert, Guita e Gregori, Maria Filomena e Piscitelli, Adriana (orgs.) *Gênero e distribuição da justiça: as delegacias de defesa da mulher na construção das diferenças*. Colección Encontros. Campinas: Pagu/UNICAMP. pp. 13-56

Izumino, Wânia Pasinato. 1998. *Justiça e violência contra a mulher. O papel do Sistema Judiciário na solução dos conflitos de gênero*. São Paulo: FAPESP/Annablume.

Izumino, Wânia Pasinato. 2002. "Delegacias de Defesa da Mulher e Juizados Especiais Criminais: contribuições para a consolidação de uma cidadania de gênero". En *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. IBCCRIM. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. Año 10. Nº 40. octubre-diciembre, pp. 282-295.

Izumino, Wânia Pasinato. 2003. Justiça para todos: Juizados Especiais Criminais e a violência de gênero. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo. FFLCH/USP, tesis de doctorado. Versión electrónica disponible en <www.nevusp.org.br/publicacoes>.

Jubb, Nadine and Izumino, Wânia Pasinato. 2002. *Women and policing in Latin America: a revised background paper.* Toronto: Centre for Research on Latin America and the Caribbean (CERLAC). York University, Toronto, 44 pp.

Lei 11.340/2006 "Maria da Penha". Governo Federal. Brasil: 2006.

Pasinato, Wânia. 2006. "Rede de serviços para enfrentamento da violência contra as mulheres em Belo Horizonte: um estudo de caso", En Leocádio, Elcylene e Libardoni, Marlene (org.). *O desafio de construir redes de atenção às mulheres em situação de violência*. Brasília: AGENDE.

Pasinato, Wânia e Santos, Cecília M. dos. 2008. *Mapeamento das Delegacias da Mulher no Brasil.* 2008. PAGU/UNICAMP/CEPLAES/IDRC, En <http://www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/ceplaes-perfil-es.html>

Pasinato, Wânia e Santos, Cecília M. dos. 2009. *Percepções sobre direitos das mulheres, acesso à justiça e conhecimento sobre as Delegacias da Mulher e a Rede de Serviços. Pesquisa de opinião com as Mulheres de Belo Horizonte*. PAGU/ UNICAMP/CEPLAES/IDRC, En <http://www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/ ceplaes-perfil-es.html>

Sapori, Luiz Flávio e Andrade, Scheilla Cardoso P. de. 2007. "Arranjos institucionais e políticas de segurança pública na sociedade brasileira", En Cruz, Marcus Vinicius Gonçalves da; Batitucci, Eduardo Cerqueira. (orgs.). *Homicídios no Brasil.* Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 191-228

SPM - Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). 2006. Norma técnica de padronização das Delegacias Especiais de Atendimento a Mulheres – DEAMS. SPM - Secretaria Especial de Políticas para Mulheres/Presidência da República, En <www.presidencia.gov.br/spmulheres>.

UNODC. 2005. *Good Practices in combating and eliminating violence against women", Report of the expert group meeting*. UNDAW/UNODC, mayo, 40 pp.

Derechos, violencia de género y justicia. Estudio de las Comisarías de la Mujer: Cuenca, Ecuador

Gloria Camacho Z. – Kattya Hernández B.
Verónica Redrobán H

INTRODUCCIÓN

En el marco de la investigación regional *Acceso a la justicia para mujeres en situación de violencia,* sobre las Comisarías de la Mujer[1], en el Ecuador realizamos un estudio de caso en el cantón Cuenca y estuvo a cargo de un equipo interdisciplinario del Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES): Para el levantamiento de la información se contó con el apoyo de la Corporación Mujer a Mujer de la ciudad de Cuenca (COMAM). La selección de este cantón se basó en los criterios definidos a nivel regional: Que las comisarías locales tengan un funcionamiento de alrededor de cinco años, que fueran representativas del conjunto de comisarías especializadas del país, que atiendan a población urbana y rural, a la vez que sea representativa de la diversidad poblacional, y que las Comisarías de la Mujer y la Familia (CMF) tengan apertura e iniciativa de participar en el estudio.

Al igual que en el estudio comparativo regional, la investigación realizada en Cuenca recogió las perspectivas de los distintos actores relacionados con las comisarías especializadas de la localidad: mujeres usuarias y funcionarios/as de las CMF, actores estatales y de la sociedad civil relacionados, organizaciones de mujeres, movimiento feminista, decidores de políticas públicas y población femenina en general. Estuvo guiado

[1] El estudio se realizó en Brasil, Ecuador, Nicaragua y Perú, estuvo liderado por el Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES) y contó con el auspicio del IDRC.

por las cuatro hipótesis comunes y siguió los lineamientos teóricos-metodológicos acordados entre el equipo regional.

Así, la dimensión de género constituye la entrada principal para el análisis y la reflexión, en tanto ésta nos acerca a las relaciones desiguales de poder que se entretejen, entre otras, dentro de las relaciones de pareja, y, que dan origen a la violencia contra la mujer; mas, este enfoque ha sido conjugado con otras categorías analíticas como poder, violencia doméstica, ciudadanía, derechos y justicia de género; y otras variables como la diversidad sociocultural; ampliando nuestro análisis desde una perspectiva también interseccional. De este modo, el concepto de *género* plantea que el "ser hombre" y "ser mujer" no responde a un determinismo biológico; sino que es el contexto histórico, social, económico y cultural el que define las identidades genéricas, otorgándolas valoraciones desiguales que producen discriminaciones, sobre todo, para las mujeres. Estas clasificaciones marcan la distribución del poder que se traduce en relaciones inequitativas y jerárquicas entre hombres y mujeres. Así, el *poder* es también una construcción histórico-social que supone un juego de relaciones asimétricas no sólo en el ámbito público, sino también en las relaciones cotidianas entre los sujetos. Para este estudio se asume que las construcciones de género atribuyen poder a lo masculino; de ahí, que estos lineamientos permiten explicar la violencia doméstica. Por otro lado, es importante entender a la *ciudadanía* como una construcción social dinámica en estrecha relación con el tema de los derechos; en donde el Estado juega un papel central, ya que debe crear los mecanismos y ofrecer las garantías para que las personas puedan defender y ejercer sus derechos. Esto nos lleva a incluir una categoría más: la justicia de género; que relaciona de manera crítica la justicia con los derechos, la ciudadanía y las relaciones entre los sexos; buscando garantizar la igualdad de todas las personas no sólo a nivel discursivo, sino en la práctica legal, social e institucional. Desde esta perspectiva feminista, el género, la ciudadanía, el derecho y la justicia de género están ligadas al tema del poder y, por ello implican un posicionamiento crítico y político frente a la violencia contra las mujeres.

En términos metodológicos, este estudio de caso se apoyó en un enfoque cualitativo y cuantitativo que combinó técnicas de investigación socio-antropológicas y de análisis estadístico. Además, para poder obtener una mirada micro y macro a la vez, se recogieron testimonios y se aplicaron entrevistas a las siguientes personas: mujeres usuarias de las CMF del cantón Cuenca, funcionarios/as de las CMF, y distintos actores relacionados con el tema, a más de una encuesta dirigida a la población femenina de este territorio. La temática analizada en cada caso giró en torno a las percepciones y concepciones respecto a la violencia, los derechos y acceso a la justicia para mujeres que viven maltrato dentro de la relación de pareja; así como en relación a la calidad del servicio de las CMF y sus aportes para hacer frente a esta problemática.

El proceso investigativo contempló cuatro momentos. El primero constó de un *mapeo nacional de los modelos vigentes de las CMF* que se basó en un estudio bibliográfico e información complementaria con entrevistas semi-estructuradas a especialistas en temas de violencia de género. En una segunda etapa, se llevó a cabo una *encuesta poblacional con mujeres adultas* en el cantón (área urbana y rural)[2]. La muestra fue definida mediante un proceso aleatorio sistemático. Se levantaron 432 boletas (220 en el sector urbano y 212 en el sector rural), garantizando la representatividad de toda la localidad. Adicionalmente, se aplicaron a la salida de las CMF 30 *entrevistas cortas* a las usuarias para recoger las primeras impresiones sobre la calidad del servicio. El tercer momento del proceso investigativo fue de corte más cualitativo y se centró en la realización de *entrevistas a profundidad* a las mujeres usuarias de las CMF (25 entrevistas) y a funcionarios/as de las CMF del cantón (5 entrevistas), así como a otros actores y servicios locales relacionados, tanto gubernamentales como no gubernamentales (17 entrevistas). Se complementó la información con varias visitas de observación a las CMF. Finalmente, se realizó un foro nacional en la ciudad de Cuenca para socializar los resultados del estudio y recoger recomendaciones que aporten al fortalecimiento de las instancias especializadas y, así, contribuir a mejorar las políticas públicas para que las mujeres ejerzan plenamente su derecho a una vida sin violencia.

COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA: CONTEXTO, EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS

Con el fin de familiarizar al lector/a tanto con la zona de estudio como con las instancias especializadas aquí analizadas, haremos una contextualización general del Ecuador y del cantón Cuenca, así como de la situación de violencia en contra de la mujer que se vive a nivel nacional y local; haciendo un breve acercamiento a las CMF.

El cantón Cuenca (conformado por 21 parroquias rurales y 15 urbanas) es uno de los quince cantones de la Provincia del Azuay, ubicada en la región Centro Sur del Ecuador. Su extensión territorial es de 319.651 hectáreas y su población total asciende a 436.688 habitantes, de los cuales únicamente el 20,8% se localiza en el área rural. El 86,5% de las personas se autoidentifican como mestizas, el 9,5% como blancas, el 2,7% como indígenas, el 1,3 como afrodescendientes. La alta tasa de migración masculina al extranjero se ve reflejada en la mayoría de población femenina (53,1 %). Se trata de un cantón con un desempeño económico relativamente bueno dentro del contexto nacional. En 2003, de acuerdo al Sistema de indicadores sociales del Ecuador (SIISE), la población con necesidades básicas insatisfechas en este cantón es del 42% frente al 76,8% registrado en el resto del país. Además, los indicadores de educación (tasa de

[2] El cuestionario fue igual al aplicado en los demás países; pero ajustado a la realidad local.

escolarización básica: 87,5 para mujeres y 88,2 para hombres; y universitaria: 20,4 para mujeres y 20,9 para hombres) superan significativamente a los registrados a nivel nacional; siendo uno de los cantones con más bajas tasas de analfabetismo.

A pesar de presentar, en términos generales, mejores condiciones socioeconómicas, las brechas de género aún persisten tanto a nivel local como en todo el territorio ecuatoriano, por ejemplo son claras las desventajas que tienen las mujeres en el ámbito laboral (menores remuneraciones, mayor desempleo y subempleo, menor acceso a la seguridad social). Más aún, el tema de la discriminación étnica profundiza esta inequidad de género. De este modo, la discriminación que vive la población femenina se expresa también en los altos índices de violencia de género que enfrentan tanto en el ámbito público como en el privado, y que constituye una de los principales problemas que se vive a nivel nacional; al igual que en varios países de América Latina.

En el Ecuador, a mediados de la década de los ochenta aparecen las primeras noticias y acciones públicas en torno a la violencia contra las mujeres, hasta entonces silenciada y considerada un asunto privado, donde el Estado y el aparato de justicia no tenían ingerencia. La violencia doméstica no estaba tipificada como delito o contravención, por lo que no podía ser denunciada y el Código de Procedimiento Penal prohibía expresamente cualquier denuncia entre cónyuges con el justificativo de preservar la unidad familiar. Frente a esta realidad las organizaciones y el movimiento de mujeres empezaron a demandar cambios en la legislación, y a abogar por la creación de espacios especializados para atender y sancionar este tipo de violencia. Todo este proceso se desarrolla gracias a la confluencia de diversos factores y esfuerzos.

En el marco internacional, algunos hitos importantes incidieron en el país como antecedentes para la creación de las CMF, sobre todo las convenciones adoptadas para garantizar los derechos de las mujeres, tal como se reseña en la introducción de esta publicación. A nivel nacional, las organizaciones de mujeres ecuatorianas realizaron varias acciones encaminadas a colocar este tema en el escenario público y exigir la intervención estatal. En la segunda mitad de los 80, salen a la luz los primeros escritos alusivos al problema en medios periodísticos. En este mismo período, varias ONGs incorporan a su trabajo el tema de la violencia y abren servicios legales alternativos para la atención a mujeres. Además, durante estos años se realizaron foros, seminarios y eventos de reflexión, y capacitación, junto a un proceso creciente de organización y movilización de las mujeres, y de un trabajo orientado hacia la incidencia política.

La primera preocupación del Estado ecuatoriano por esta situación, se manifiesta con la creación en 1979 de la Oficina Nacional de la Mujer que en 1986 adquiere mayor estatus y se transforma en la Dirección Nacional de la Mujer, DINAMU. Algunas iniciativas fueron impulsadas por esta instancia como la creación de una casa de acogida para las mujeres

en situación de violencia, la organización de cursos de capacitación en violencia y género y la instalación de una línea telefónica *Hilo Lila*, que daba apoyo emergente a mujeres violentadas; remitiéndolas a consultorios legales gratuitos.

Al iniciar la década de los 90 se multiplicaron las organizaciones de mujeres[3], las iniciativas y los estudios para combatir la violencia de género. Todo este accionar, apoyado por la cooperación internacional, posibilitó el desarrollo de reformas legales y políticas públicas para asegurar los derechos de las mujeres y poner en marcha las CMF en 1994, principal acción política estatal implementada para enfrentar la violencia contra las mujeres. Posterior a esto, en 1995, se promulgó la Ley 103 contra la violencia a la mujer y a la familia, hecho que dio fundamento a las recientes Comisarías para su accionar. En 1998, la Constitución Política del Ecuador, recogió muchas de las demandas de las mujeres, reconociendo a la violencia de género como una violación a los derechos humanos.

Pese a todos los avances alcanzados en la materia, la violencia de género en el país continúa siendo un problema grave que se sustenta en varios indicadores sociales. Según una encuesta nacional, el 9,6% de mujeres entre 15 y 49 años reportan haber sufrido violencia sexual; entre el 2005 y el 2007 se reportaron 26.818 denuncias por delitos sexuales, cifra bastante alta, considerando que muchos de éstos son silenciados por múltiples motivos; entre las mujeres con relaciones de convivencia, el 41% declara haber sufrido violencia psicológica o maltrato verbal por parte de la pareja, el 31% violencia física y el 12% violencia sexual. Sin embargo, la complejidad de este problema se evidencia cuando se toma en cuenta que más de la mitad de las mujeres que sufrieron violencia física o sexual de pareja en el último año, no buscaron ayuda de alguna persona o institución (Endemain, 2004). Es un hecho que aún falta un largo camino por recorrer para que el derecho de las mujeres a una vida sin violencia sea respetado, y para que las CMF se constituyan en verdaderos espacios de acceso a la justicia para aquellas que viven situación de violencia.

Las CMF en el Ecuador no son instancias policiales como en la mayoría de países latinoamericanos, sino que constituyen espacios especializados para conocer, juzgar y sancionar las contravenciones por violencia intrafamiliar. Esto se debe a que hasta hoy[4] el sistema de administración de justicia, en materia penal, divide las competencias de acuerdo a la gravedad de la falta: mientras que los delitos son conocidos por los jueces y tribunales del Poder Judicial, las faltas o contravenciones (conflictos o infracciones de menor cuantía) son tramitadas por instancias que dependen del Ejecutivo como son las intendencias, las Comisarías Nacionales de Policía, las CMF y las tenencias políticas.

---

[3] En los noventa se consolidaron tres organizaciones nacionales: el Foro Permanente de la Mujer Ecuatoriana (1994), la Coordinadora Política de Mujeres (1996) y el Movimiento de Feministas por la Autonomía (1997).

[4] En 2009 se aprobó el Código Orgánico de la Función Judicial que dispone la unicidad del sistema judicial, sin embargo aún no se ha operativizado esta disposición.

Las CMF, desde su creación hasta hoy, han pasado por tres diferentes etapas, ya que su modelo de gestión y atención se ha ido modificando, sin que hayan dejado de ser espacios orientados a brindar un servicio específico e integral a las mujeres en situación de violencia, finalidad que no siempre se ha hecho efectiva por múltiples circunstancias. Al ser las CMF producto de una transformación de cinco Comisarías Nacionales de Policía ya existentes, en comisarías especializadas para atención a mujeres violentadas, en un primer momento éstas eran muy similares a las primeras, en su estructura y funciones. Al poco tiempo, empero, se puso en marcha un modelo de cogestión entre el Estado y la sociedad civil a través de una ONG que se encargaba de dar asesoría legal, apoyo psicológico y social a las usuarias. Junto a ella, la DINAMU participó capacitando al personal de las Comisarías y de la ONG, y era el ente calificador de la viabilidad para la creación de nuevas Comisarías. Es bajo este modelo tripartito de gestión que las CMF cobran identidad propia, evidencian la importancia de brindar atención integral y especializada a estas mujeres, y, se consolida su institucionalidad con la promulgación del Acuerdo Ministerial de 1997 que establece la creación de 22 CMF adicionales. Con la aprobación de la Constitución de 1998, que dispuso que las instancias de administración de justicia del Ejecutivo debían pasar a la Función Judicial[5], se discutió y consensuó en 1999 un nuevo modelo denominado *Modelo de CMF en transición al poder judicial*, poniendo énfasis en asegurar el ejercicio de derechos y el acceso a la justicia de las mujeres maltratadas; es el modelo que rige hasta hoy en día. A partir de 2002, se inicia otra etapa en las CMF, cuando la ONG y la CONAMU dejan de participar en su gestión. Actualmente, estas instancias se encuentran en un proceso de transición para convertirse en juzgados especializados y dejar de depender del Ejecutivo, dado el proceso de reforma institucional y legal por el cual atraviesa el país.

Cabe señalar que en los últimos años, las políticas públicas para enfrentar la violencia contra las mujeres se han ampliado; en el contexto del nuevo gobierno se están dando profundos cambios en la normativa, en la estructura y en la gestión del Estado; pero también en el enfoque y alcance de las políticas en general, sobre todo en las relacionadas con los derechos humanos y con el derecho a una vida libre de violencia. Estos cambios se concretan, entre otros, en varios instrumentos legales, de planificación nacional y en el Decreto Ejecutivo No. 620 por medio del cual la erradicación de la violencia de género se constituye en una política de Estado que, además, cuenta con recursos económicos específicos para su implementación.

Son cambios y reformas clave e impostergables para continuar en la lucha contra la violencia, más aún cuando ésta sigue siendo una problemática que afecta a un gran porcentaje de mujeres ecuatorianas y del Cantón Cuenca. En este último, de forma

[5] Disposición que no se puso en marcha.

similar a lo que acontece en el resto del país, la violencia contra la mujer es un problema de grandes dimensiones, un indicador de lo dicho son las 6.580 denuncias presentadas por las mujeres en las CMF entre 2005 y 2007. Tanto la sociedad civil como el Municipio de Cuenca[6] han emprendido acciones para enfrentar esta problemática; lo propio se ha hecho desde el Estado. Así, en el cantón Cuenca se creó en 1994 una de las primeras cinco CMF existentes a nivel nacional, la segunda fue puesta en marcha en 2004. Desde 1999, con la conformación de la Red interinstitucional de atención y prevención de la violencia intrafamiliar (RIAP-VIF), integrada por 32 organizaciones de la sociedad civil, se han realizado varios aportes a estas instancias desde diversos sectores como salud, educación y asesoría legal.

VIOLENCIA DOMÉSTICA, DERECHOS Y ACCESO A LA JUSTICIA

¿Cuál es el significado que tiene el acceso a la justicia y el ejercicio del derecho a una vida sin violencia para las mujeres y los diferentes actores involucrados con las CMF? Ésta es la pregunta central que motiva la reflexión analítica de este acápite. En él se presenta un debate en torno a las diversas concepciones que circulan, entre estos actores locales, sobre la violencia dentro de la relación de pareja, los derechos de las mujeres y el acceso a la justicia; sus encuentros y desencuentros respecto de las nociones y expectativas de las mujeres usuarias de las CMF, y cómo dichas percepciones inciden en las acciones tomadas por cada actor.

A finales del siglo XX, con la crisis del Estado Liberal, el tema de la justicia y de los derechos fundamentales de las personas como simple declaración de principios es puesto en cuestión, ya que desde diversos sectores se plantea que la consagración formal de los derechos no garantiza su plena realización; de ahí que promuevan el avanzar hacia la promoción y garantía plenas del ejercicio de tales derechos como responsabilidades directas del Estado. A partir de este cuestionamiento se inicia un debate que aún no ha concluido debido a que todavía no se ha logrado construir un solo significado o definición de *justicia y acceso a la justicia*. Sin embargo, todas las acepciones coinciden en ver este tema como un derecho, en tanto se apoyan en el principio de que la justicia, en sí misma, es la expresión de un conjunto de derechos humanos. A pesar de esta característica común, no todas las personas ven al acceso a la justicia de la misma manera. Por un lado están quienes se posicionan solo desde la igualdad legal, considerando el acceso a la justicia como el hecho de que todas las personas tendrían las posibilidades reales de defender sus derechos, acudiendo a órganos del poder judicial. Esta posición es

[6] Desde el 2002 el Municipio cuenta con el Plan de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres, marco desde el cual ha apoyado el trabajo de las CMF y de la RIAP-VIF.

ampliamente cuestionada por varios movimientos sociales, entre ellos los movimientos feministas y de mujeres, porque no toma en cuenta la desigualdad socioeconómica ni la distinta posición que ocupan los diferentes sujetos socioculturales. Siendo así, el derecho del acceso a la justicia no es igual para todas las personas, por lo que se hace un llamado a repensar "la justicia" y "el acceso a la justicia" más allá de la noción hegemónica, planteándose el tema desde la equidad dentro de la diversidad. Esta voz de alarma cobra fuerza en los años 90 con los movimientos feministas que sostienen que no habrá verdaderos derechos humanos sin derechos de las mujeres, ni existirá justicia social sin justicia de género; la cual implica no sólo una responsabilidad directa por parte del Estado, sino el empoderamiento de las mujeres y su consolidación como sujetos sociales y políticos. Desde este enfoque se logra un proceso de expansión del marco tradicional de los derechos humanos, reconociendo a la violencia de género como una violación contra los mismos.

Apoyadas en estos planteamientos, nuestra reflexión y debate sobre las concepciones que circulan entre los diferentes actores locales sobre el acceso a la justicia para mujeres en situación de violencia doméstica parte del reconocimiento de que la población femenina ecuatoriana, así como la del cantón Cuenca, es muy diversa en el ámbito social, económico e ideológico-cultural; por consiguiente estas diferentes mujeres requieren de tratamientos particulares que recojan sus necesidades y que sean acordes a su realidad, a sus demandas e intereses específicos y a sus percepciones sobre los distintos temas. Entender cuáles son las diversas percepciones y discursividades que circulan en la práctica cotidiana en torno a esta temática es esencial, pues brindará las pautas para comprender hasta qué punto las CMF constituyen o no una puerta de entrada a la justicia para las diversas mujeres en situación de violencia, dónde radican sus fortalezas y cuáles son sus principales debilidades.

Con relación a las percepciones sobre derechos y violencia en contra de las mujeres, encontramos una primera noción contenida a nivel de la legislación nacional, y plasmada, entre otros, en la Constitución del Ecuador y en la Ley contra la violencia a la mujer y la familia. En ambos instrumentos se reconoce, al menos a nivel formal, los derechos de las mujeres como parte integrante e indisoluble de los derechos humanos, y, la violencia en contra de las mujeres como una violación a los derechos humanos. En específico, la Constitución el Estado Ecuatoriano reconoce la igualdad de todas las personas ante la ley. Para garantizar este derecho, señala que "el Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real a favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad" (Cap. II, art. 1.2) y sancionará, además, todo tipo de discriminación. De igual modo, protege "el derecho a la integridad personal", entendida como "integridad física, psíquica, moral y sexual" y a "una vida libre de violencia en el ámbito público y privado", haciendo especial referencia a la violencia ejercida contra las

mujeres, niñas, niños y adolescentes (Cap. VI, art. 66, num. 3). En el mismo tenor se sitúa la *Ley contra la violencia a la mujer y la familia* (Ley 103) que protege la integridad física, psíquica y la libertad sexual de la mujer y los miembros de su familia mediante la prevención y la sanción de la violencia intrafamiliar; considerando a ésta como "toda acción u omisión que consista en maltrato físico, psicológico o sexual, ejecutado por un miembro de la familia en contra de la mujer o demás integrantes del núcleo familiar" (Art. 2). Resalta, además, que "los derechos que se consagran en [dicha] ley son irrenunciables" (Art. 4) y que "las normas relativas a la prevención y sanción de la violencia en contra de la mujer y la familia contenidas en instrumentos internacionales, ratificados por el Ecuador, tienen fuerza de Ley" (Art. 6). Sin embargo, a pesar de que esta ley resalta y se apega a un enfoque de derechos, y plantea la protección de las mujeres en situación de violencia, vemos que también desplaza o descoloca a las mujeres como sujetos centrales de atención, acaba invisibilizando las relaciones desiguales de poder que se entretejen al interior de las unidades familiares, postergando cualquier posicionamiento y lucha real por fomentar, garantizar y proteger la plena ciudadanía de las mujeres en situación de violencia y su pleno derecho de acceso a la justicia.

Por otro lado, dentro de la dinámica de la micro esfera social (entidades públicas y privadas) del cantón Cuenca, una de las percepciones que circulan respecto del tema de la violencia en contra de las mujeres, es que se trata de *una violación a sus derechos*, coincidiendo con lo expuesto a nivel de la legislación. Por lo general, son las organizaciones de mujeres quienes apoyan este enfoque, y quienes evidencian, además, que la violencia doméstica es un claro resultado de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, que, como sostiene Rico (1996) perpetúan la desvalorización de lo femenino y su subordinación a lo masculino. Desde esta perspectiva, las mujeres son concebidas como sujetos de derechos y como sujetos centrales de atención; y, la violencia de género como un asunto público, desmontando la tradicional noción de que la violencia es un problema privado e individual. Ciertas instituciones privadas que prestan sus servicios legales gratuitos, al igual que algunas instancias públicas, coinciden en términos generales con esta concepción. Uno de ellos es el Municipio de Cuenca, instancia que ha institucionalizado una política de género y promueve una actuación multisectorial e interinstitucional para la erradicación de la violencia. Sin embargo, sería iluso pensar que es una concepción generalizada entre todos sus miembros y funcionarios/as, ya que desmontar las representaciones que han naturalizado por siglos la violencia contra la mujer y que se han arraigado en la subjetividad de las personas, demanda procesos largos y continuos. Siendo así, al interior de estos espacios interactúan y conviven más de una forma de percibir a los derechos y la violencia. Esta situación se manifiesta claramente al interior de la Comisaría analizada, en la que más allá de la visión estipulada en la normativa formal, circula entre sus funcionarios una diversidad de concepciones sobre esta temática. Por una parte encontramos empleados, quienes han pasado por un

proceso de capacitación y sensibilización y han asumido que su trabajo implica también una responsabilidad social, que se alinean con la noción de que *la violencia doméstica es una violación a los derechos de las mujeres*. En el otro extremo, están quienes piensan en *la violencia como un problema individual*, concepción que se suma a los obstáculos y barreras que estas mujeres tienen para acceder a la justicia.

Además, de las ya mencionadas concepciones, muchos de los actores (incluso entre aquellos que consideran a la violencia doméstica como un atentado contra los derechos de las mujeres) entienden a la *violencia desde un enfoque familista*, es decir, que es una violencia que se sufre a nivel familiar. Este enfoque, presente a nivel de la sociedad e institucionalidad cuencana, se encuentra también en la legislación nacional, de forma particular, en la Ley 103 que define como eje de atención *la violencia "intrafamiliar"*; ocultando las relaciones de poder que subyacen a la violencia en contra de las mujeres dentro del hogar. En este sentido, lo que se privilegia desde esta perspectiva es "…la institución familiar sobre la vulneración de los derechos y libertades de las víctimas…la mujer no es asumida como sujeto individual de derechos, [sino que] se la reduce al rol de cuidadora, responsable de la unidad familiar…" (Londoño, 2001:26).

Es necesario puntualizar que las formas de concebir la violencia analizadas, no se presentan de forma aislada ni autónoma; al contrario, la mayoría de veces éstas se entretejen, se superponen y conviven al interior de las instituciones y en la subjetividad de las personas, en un juego de contradicciones y tensiones que inciden en las prácticas institucionales.

Según los resultados de la encuesta aplicada a la *población femenina del cantón Cuenca* y de las entrevistas a profundidad con *mujeres usuarias de las CMF*, se evidenció que entre ellas también circulan más de una forma de concebir la violencia doméstica. Principalmente, sus percepciones giran en torno a dos enfoques que no son excluyentes, sino que se entrecruzan y matizan con el tiempo. El primero está vinculado a la visión familista, como en los casos anteriores, en donde se prioriza la unidad familiar sobre la violencia doméstica, de allí que apenas el 20,4% de las mujeres encuestadas proponga la separación conyugal como alternativa para salir de la violencia y que más de la mitad (54%) plantee que la unión familiar es más importante que una vida libre de maltrato. Otro dato que confirma la prevalencia de esta noción es que casi el 70% de la población femenina encuestada manifiesta que las CMF deberían tratar de que la pareja se reconcilie en casos de violencia intrafamiliar. Cabe recalcar que aunque es una opinión bastante generalizada, es entre las del área rural que esta percepción tiene más peso; ello no significa que estas mujeres justifiquen o acepten la violencia, sino que está estrechamente relacionado con el concepto de familia que manejan las poblaciones indígenas y del

campo. Entre esta población predomina la noción de familia ampliada[7], como espacio de producción y reproducción social, económica y cultural, lo cual podría estar marcando una disyuntiva para las mujeres indígenas/campesinas, entre defender sus derechos individuales y/o aquellos más colectivos.

Esta perspectiva familista también está presente entre varias de las mujeres que han vivido y/o siguen viviendo situaciones de violencia doméstica. Es por ello que al acudir a la CMF buscan, primordialmente, que sus maridos recapaciten, que cambien su comportamiento y actitud, que dejen de agredirlas, "por el bien de los hijos y del hogar", aunque también por el bienestar de ellas. Mas, como hemos visto, las percepciones de las mujeres no son únicas ni estáticas. Sus relatos y testimonios nos evidencian cómo estas concepciones se matizan y van cambiando con el tiempo; así, a medida que pasan los años y debido a múltiples factores, a la vez que tratan de mantener la unión familiar, también empiezan a repensar la noción de "la familia" y cuestionarse críticamente sobre la relación de pareja y sobre la relación de violencia, pues como una de ellas señala: "no porque una es mujer, le van a agredir como ellos quieran".

En este sentido, entre algunas de estas mujeres circula la *noción de que la violencia ejercida por sus esposos va en contra de un derecho* que les asiste y al cual no tienen por qué renunciar. Aunque ésta no es una percepción generalizada, es más marcada entre las mujeres del área urbana que han vivido violencia por largo tiempo y que han logrado detenerla; quines han "golpeado varias puertas" –incluida la CMF- e intentando frenar la violencia en muchas ocasiones, pero también son mujeres jóvenes, con pocos años de relación que han acudido a las CMF al primer episodio de violencia, lo que demuestra, de alguna manera, que ahora el tema de los derechos de las mujeres está más interiorizado entre la población, más posicionado en la opinión pública. Los datos de la encuesta apoyan esta aseveración: el 42% de las mujeres afirmaron que uno de sus principales derechos es tener una vida libre de violencia, sin diferencias ni por edad ni por área de residencia, y el 40% hicieron referencia al derecho a la igualdad entre hombres y mujeres, aunque en este caso, existe una significativa diferencia según el lugar de residencia, ya que entre la población femenina urbana esta noción está mucho más extendida. Estas cifras explican que un alto porcentaje (77,3%) de las personas encuestadas señalen que, ante una situación de violencia por parte de sus esposos, las mujeres deberían denunciarlo. Ahora bien, "poner en práctica" esos discursos, resulta siempre más complejo, pues no es suficiente que las mujeres conozcamos nuestros derechos para defenderlos, sino que es central que nos sintamos y sepamos sujetos de derechos. Tarea no siempre fácil por la histórica situación de discriminación y de negación de nuestra plena ciudadanía, más aún en el caso de las mujeres indígenas, afroecuatorianas y de sectores populares, excluidas

[7] Por sobre la de familia nuclear, que es más propia del área urbana

socialmente no sólo por ser mujeres sino por su pertenencia étnica y su condición de clase; y, peor todavía en el caso de las mujeres en situación de violencia. Para estas últimas ir consolidando una visión y un sentirse Sujeto de Derechos y ciudadanas plenas es una tarea larga, compleja y que demanda la confluencia de múltiples elementos y actores.

Al igual que dentro de las entidades públicas y privadas, la población femenina del cantón Cuenca y las mujeres usuarias manejan al menos dos tipos de percepciones sobre la violencia y los derechos, que lejos de ser compartimentos estanco, se entrecruzan, unas veces se oponen, otras se funden. En definitiva, son percepciones que pintan de distintos matices sus imaginarios sobre el tema, así como sus formas de actuar ante la violencia doméstica; lo cual, incidirá, sin duda, en las representaciones que estas mujeres se hacen en torno al acceso a la justicia, que es el tema en que nos detendremos de inmediato.

El derecho de las mujeres ecuatorianas al *acceso a la justicia* está amparado tanto por una legislación internacional como nacional. Existen varios *instrumentos legales, a nivel internacional*, que, en términos generales proclaman los derechos de las personas, sin distinción alguna, a contar con recursos efectivos ante los tribunales competentes que las amparen contra actos que violen sus derechos fundamentales (Declaración Universal de Derechos Humanos) e instan a los Estados a proveer de procedimientos eficaces de denuncia, reparación e indemnización (Convención contra la discriminación a las mujeres, CEDAW), y adoptar las medidas necesarias para proteger, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres (Convención Belém do Pará). En estos dos últimos, se coloca a las mujeres en el centro de atención, como sujeto social con derechos propios y no ligados o subordinados a la familia, como suele suceder desde concepciones familistas. A la vez que se concibe a la violencia en contra de las mujeres como un asunto social que demanda la protección y acción del Estado para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia, y el derecho al acceso a la justicia.

En cuanto a la *legislación nacional*, como ya dijéramos antes, el Estado Ecuatoriano reconoce y garantiza, entre otros, "el derecho a la integridad personal", incluyendo el derecho a "una vida libre de violencia en el ámbito público y privado" (Art. 66), así mismo estipula que "las víctimas de violencia doméstica y sexual recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado (Art. 35) y que "toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses…" (Art. 75), garantizando a las mujeres, además, la potestad de "declarar en juicio penal contra su cónyuge, pareja o parientes… [en caso de] violencia intrafamiliar, sexual y de género" (Art. 77, num. 8). Por su parte, la Ley 103 establece la sanción a los agresores contra la mujer y otros miembros de la familia y la obligatoriedad de las autoridades judiciales de dar protección inmediata a la persona agredida, mediante la aplicación de las medidas de amparo contempladas en ella. Este enfoque, a pesar de reconocer los derechos humanos en general, mantiene una perspectiva familista, que invisibiliza la existencia de relaciones

asimétricas de poder al interior de la pareja y del hogar. En síntesis, los principales enfoques de acceso a la justicia contenidos a nivel de la legislación oscilan entre tres posiciones: una de corte feminista, otra centrada más en la defensa de los derechos humanos, y otras que priorizan una entrada volcada hacia la familia.

¿Tienen resonancia estas nociones formales de acceso a la justicia con las percepciones que manejan las mujeres[8] en situación de violencia? Conscientes de la gran diversidad de mujeres y de que al interior de este colectivo existe un abanico de representaciones sobre el acceso a la justicia, los resultados del estudio muestran que las concepciones de la mayoría de mujeres usuarias no coinciden con la noción formal de acceso a la justicia. En términos generales, la noción que manejan los diferentes cuerpos legales gira alrededor de la tríada "protección-reparación-sanción", que muchas veces, de forma exclusiva, da prioridad a la sanción; mientras que las mujeres que denuncian violencia doméstica, tienen otras expectativas y comprensiones de justicia. A través de los testimonios de las mujeres que acuden a las CMF, se desprende que, sobre todo para aquellas de escasos recursos o que viven en la zona rural, *tener acceso a la justicia no significa, necesariamente, "que le metan preso" al agresor*. Es decir, dentro de su imaginario, la sanción penal no constituye la forma prioritaria de que se haga justicia, ya que por varios factores, sobre todo económicos, esta acción es contraproducente para ellas, o la consideran "demasiado drástica" y que supone un proceso de confrontación directa con el agresor. Este último factor, podría generar peores represalias e incluso conflictos con terceras personas, pero sobre todo consigo mismas; al surgir una contradicción entre el deseo de cambiar su situación de violencia, porque saben que no tienen por qué vivir así, y un sentimiento de culpa, de pena porque "aún le quieren", de remordimiento que se mezcla con el miedo, la inseguridad y la incertidumbre de no estar cumpliendo con "el deber ser" de una "buena madre y buena esposa", discurso que defienden las concepciones familistas. Estos imaginarios sociales construidos tradicionalmente, en torno al "deber ser" femenino, se han impregnado en el subconsciente y constituyen aún una de las principales barreras para poner fin a la violencia.

Los resultados de la encuesta aplicada confirman que la principal noción de acceso a la justicia no está relacionada de manera directa con la sanción penal, ya que al preguntarles sobre la Ley contra la violencia a la mujer y la familia, únicamente el 8,1% señaló que sirve para "castigar a los hombres"; mientras que el 70% la concibe sobre todo como un mecanismo de protección para las mujeres (Camacho y Hernández, 2008). En efecto, esta *idea de que el acceso a la justicia implica más bien que las mujeres cuenten con protección*, antes que se dicte prisión para los agresores, es la más generalizada entre

[8] Con el término "las mujeres" nos referimos a un colectivo diverso tanto por razones de edad, pertenencia étnica, situación socio-económica, nivel de instrucción, etc.

las mujeres cuencanas que acuden a las CMF independientemente de su edad, nivel de instrucción, área de residencia e incluso de su experiencia particular de violencia.

Pero para muchas de estas mujeres, acceder a la justicia también significa que alguien con autoridad les escuche sin juzgarlas, que crean en lo que ellas dicen y, sobre todo, que les ayuden a ver que ellas no son culpables de lo que está sucediendo y que tienen razón en defenderse. Esta noción de acceso a la justicia, no es correspondida, en varios casos, con el servicio brindado por los funcionarios de la CMF, ya que entre algunos de los funcionarios prevalece una serie de ideas sobre la familia, el deber ser femenino y los roles de género que incide de manera negativa en la forma de actuar ante las denuncias presentadas, en tanto anteponen, desde una visión acrítica, el supuesto bienestar familiar y el de los hijos/as, a los derechos de las mujeres; constituyéndose así un fuerte obstáculo para que las mujeres accedan a la justicia.

Otro enfoque desde el cual es visto el acceso a la justicia por las mujeres usuarias de la CMF tiene relación total con la *reparación del daño causado*, es decir, cuando se obliga al agresor a que pague por los perjuicios causados y se protege económicamente a las mujeres agredidas y a sus hijos/as. Esta idea es un elemento clave para estas mujeres, ya que en el común de los casos, son ellas quienes se quedan a cargo de su prole y de los gastos en relación al hogar; siendo esta situación otra forma de violencia, y, uno de los mayores obstáculos para salir de ella.

A pesar de que hasta este punto se ha visto que las concepciones en torno al acceso a la justicia no están vinculadas a la noción formal que se maneja institucionalmente, hay algunas mujeres que conciben que *se accede a la justicia en tanto se sanciona al agresor*. Sin embargo, son pocas las personas que plantean de manera categórica este pensamiento y son mujeres que han sido fortalecidas gracias al apoyo de alguna organización, de algún profesional o de familiares, interiorizando que tienen derechos y que tienen el derecho de luchar por ellos. Si bien no podemos afirmar categóricamente, el perfil de las mujeres que vinculan "acceso a la justicia" con "sanción al agresor" oscila entre dos polos: por un lado son mujeres adultas (más de 45 años) que han pasado por una larga experiencia de violencia doméstica, que han ensayado, por mucho tiempo y de distintas formas, detener la agresión sin ver el cambio en sus parejas, y que han tenido el apoyo decidido de terceros; y, por otro, se trata de mujeres más bien jóvenes, que han acudido a la CMF ante los primeros episodios de violencia motivadas por sus familiares o amigos/as, o por iniciativa propia, y que tienen cierta independencia económica.

Reiteramos, empero, que estas diversas formas de concebir la justicia y el acceso a ella, muchas veces se superponen, o entran en conflicto, o se entrelazan marcando matices propios al interior del imaginario de cada mujer. Más, luego de este análisis, lo que se hace evidente es que para la mayoría de las mujeres encuestadas y usuarias la lucha

en contra de la violencia y la defensa de la unión familiar no son, necesariamente, dos aspectos opuestos, de ahí que ellas desearían conciliar una alternativa de mantención de la familia con la eliminación de las prácticas agresivas. Como se ha planteado a lo largo de este capítulo, las y los sujetos sociales construyen su propia visión sobre la norma y sobre los diferentes hechos sociales. Una multiplicidad de factores (pertenencia étnico-cultural, situación socio-económica, nivel de instrucción, creencia religiosa, experiencia personal, etc.) inciden en las formas en que se concibe, piensa y se imagina 'la justicia' y el acceso a la misma, ya que las percepciones son construcciones sociales (individuales y colectivas), son dinámicas y por ello se reconfiguran y resignifican en un proceso permanente de interacción dialéctica entre lo "personal" y lo "social", entre el "yo/nosotros" y los "otros" (Hernández, 2005). Es por este motivo que muchas veces éstas difieren entre los distintos actores, pero también varía al interior de cada grupo como se ha manifestado a lo largo de toda la reflexión. De esta manera, a veces las confrontaciones entre algunas percepciones obstaculizan el tener acceso a la justicia y el acudir a las CMF; mientras que otras veces, a pesar de que las concepciones (feministas) que se manejan no coinciden con las de las mujeres en situación de violencia, constituyen importantes referentes de apoyo para ellas. En definitiva, esta interrelación entre las diversas perspectivas marcará la praxis de estas personas ante la violencia, y actuarán como motivadores o inhibidores para que estas personas acudan a la CMF y/o de ya haberlo hecho, continúen con el proceso hasta el final. De igual modo, ellas guiarán los distintos caminos emprendidos por cada mujer como estrategias para intentar poner fin a la violencia, como veremos a continuación.

LOS CAMINOS RECORRIDOS POR LAS MUJERES PARA FRENAR LA VIOLENCIA

La violencia doméstica dentro del cantón Cuenca sigue siendo una de las más comunes y extendidas formas de violar los derechos de la población femenina en esta localidad. Ante esta situación, las mujeres reaccionan de distintas maneras y persiguen diversos caminos para frenar el maltrato. Estas estrategias dependerán no solamente de las concepciones que cada una de ellas tenga sobre el tema, sino de múltiples factores que se analizarán a continuación. Lamentablemente, estas acciones no han sido ni visibilizadas ni reconocidas suficientemente, lo cual alimenta la aún extendida opinión social de que las mujeres son víctimas pasivas y hasta 'cómplices' de la violencia, ignorando tanto la capacidad de acción como todos los aspectos que entran en juego y que inhiben o impulsan a estas mujeres a tomar una determinada decisión/acción para hacer frente a estas agresiones. El objetivo en este capítulo es, justamente, evidenciar la actoría de estas mujeres, analizando los distintos caminos –incluidas las CMF– que ellas recorren buscando poner fin a la violencia, y, las estrategias que en cada momento despliegan con esta finalidad. Del análisis de sus testimonios se desprende al menos cuatro momentos clave por los cuales ellas transitan; en cada uno de ellos interactúan una serie de factores que obstaculizan, facilitan o restringen

el accionar de estas mujeres y su lucha permanente por frenar el maltrato y acceder a la justicia. Las "elecciones" y decisiones que ellas tomen dependerán de varias circunstancias, que incluyen la peligrosidad de la violencia, las ayudas y oportunidades que tienen a su alcance, sus expectativas frente a la relación, su percepción respecto del sistema de justicia y el acceso a la misma, las barreras y obstáculos que deben sobrellevar, su concepción sobre la violencia, sobre sus derechos, sobre la familia, la información que manejan, etc.

Así, ante los primeros actos de violencia, o lo que ellas denominan "*al principio*" (momento 1), la gran mayoría de las mujeres entrevistadas (22 de las 25) no acudió a presentar ningún tipo de denuncia en las Comisarías. En general, caracterizan a este momento como un período en el que vivieron en silencio y solas esta situación, o comentaron muy poco a personas muy allegadas; diciendo "que tenía algunos problemas", básicamente "para no preocupar a la familia", "por miedo a él", "porque me daba vergüenza", "porque yo veía que mi mami también se quedaba callada". Sin embargo, aunque estas mujeres manifestaron no haber hecho "nada" al principio, de sus testimonios se desprende que todas reaccionaron adoptando ciertas medidas, cuyo objetivo principal era lograr, básicamente, que su pareja cambie y que la violencia cese. Entre éstas se encuentran: el silencio casi total, el cambio de actitud propia pensando que allí podría estar la solución, limitarse a escuchar y evitar hacer cosas que podrían disgustar a su pareja, tratar de ignorar la situación, conversar con él para que reflexione e incluso reclamar al agresor por su comportamiento, buscar un refugio espiritual, comentar muy superficialmente a alguna persona, etc. El testimonio siguiente permite observar algunas de las actitudes tomadas por muchas mujeres:

> Desde prácticamente la luna de miel, empezó su maltrato…Yo soy muy apegada a mi papá, entonces yo le comentaba a mi papá: 'papá, paso mal con él,…, me insulta por simples cosas, me grita…Yo me siento mal, yo no quiero seguir casada…'. Y él me decía: 'Mijita, el matrimonio es así, Jesús dijo: coge tu cruz, y sigue. Imagínate, son dos mundo diferentes,…, y de la noche a la mañana, tener que vivir juntos, en la mañana, en la tarde, en la noche, o sea no va a haber esa comprensión, pero es así mismo, es difícil. Pero al paso del año, ya uno se va conociendo poco a poco'. 'Está bien papá sigo sus consejos'. Y así seguía con él (esposo). Seguía él con sus cosas, me hacía la loca, me hacía la que no escuchaba, no le daba pie para seguir discutiendo… A los dos años vuelta volví donde mi papá: 'papá no puedo, no puedo, no me trata bien, sufro mucho', pero no le decía que me pegaba (Florencia, 38 años, área urbana).

Cabe señalar que, aunque muchas de las acciones desplegadas coincidan, en cada caso la situación de violencia se vivió de forma particular, por lo que las estrategias utilizadas por cada mujer están matizadas por estas experiencias. Por este mismo motivo, este momento que ellas llaman "al principio" no tiene un tiempo establecido ni es el mismo para todas las mujeres, ya que para cada una de ellas este período tiene un significado particular.

Además, las acciones que toman no son excluyentes entre sí; por lo general estas mujeres ejercen varias medidas de manera simultánea, en un ejercicio de 'prueba/error'; a momentos priorizan ciertas acciones, en otras ocasiones cambian de estrategias para encontrar la 'fórmula' que ponga fin a la violencia, sin que ello implique un rompimiento con su pareja. De hecho, en este tiempo, casi nadie se plantea la posibilidad de poner fin a su relación como una forma de acabar con el maltrato. Esta situación tiene sentido al entender que un orden ideológico-cultural ha naturalizado la violencia en contra de las mujeres en el ámbito doméstico y ha asimilado esta conducta como parte de la relación conyugal. En este mismo sentido, las mujeres no desean la finalización de la relación porque se tiende a idealizar y defender a la familia a costa de lo que sea; así como por las presiones familiares y sociales que las obligan a vivir según los mandatos culturales dominantes (Rico, 1996).

Estas presiones se expresan aún más cuando las mujeres ven que las estrategias desplegadas hasta este punto no han tenido efecto y deciden romper el silencio; comenzando a buscar ayuda y orientación en diferentes lugares y con distintas personas, al transitar por nuevos caminos que ellas definen como "el después" (momento 2). Es así como buscan apoyo con los sacerdotes o con organizaciones de ayuda social para solicitarles que aconsejen a su esposo o asista a reuniones de pareja. De forma paralela, otras mujeres aseguraron haber acudido a centros o a médicos particulares para encontrar cierto apoyo personal. Al igual que "al principio", las mujeres despliegan diversos esfuerzos para que termine la violencia; éstos combinan la búsqueda de ayuda profesional o espiritual a nivel personal, pero también orientada a sus parejas, pues persiste su intención de ayudarlos a que cambien de actitud. Se asume, de esta manera, que el problema de la violencia doméstica es un tema de conducta individual. Las vías expuestas hasta aquí, no excluyen otros caminos que toman las mujeres como acudir, nuevamente o por primera vez, donde sus familiares directos o políticos, donde amistades u otras personas allegadas; pero haciendo ya mención directa de la violencia sufrida. Estas mujeres manifiestan haber optado por estas medidas buscando un espacio donde desahogarse o con la expectativa de que estas personas las orienten y ayuden. Incluso ciertas mujeres abandonaron su casa, ensayando separaciones temporales; mas ninguna de ellas acudió, en este momento, a alguna organización local de ayuda especializada para mujeres en situación de violencia, menos aún a las CMF.

Los resultados de estas acciones fueron diversos, a ratos contradictorios, confusos y contraproducentes, ya que en ciertos casos éstos sólo desataron actitudes hostiles y amenazas sobre todo por parte de la familia política y 'consejos' de su propia familia y amigos que lejos de ayudarles a salir de esta situación, frenaron cualquier decisión y hasta las revictimizaron. Aunque en otros casos también hubo personas que las motivaron a actuar de forma más decidida y, en pocos casos, fueron animadas a buscar ayuda con las autoridades locales. Para estas mujeres, las terceras personas de quienes recibieron apoyo

decidido se constituyeron en pilares fundamentales para tomar otro tipo de decisiones (ejemplo: separarse de la pareja) y hasta para denunciar la violencia como se expone en el testimonio siguiente:

> …yo a mi mamita le contaba. Mi mamá decía mija tienes que sufrir vos, para eso te has casado, ya no tienes más que hacer, vos tienes que sufrir por tus hijos y como…es muerta mi mamá…más antes así yo pasaba donde el padre, donde el párroco, el párroco también decía, que el también no puede hacer nada que yo vaya, más antes no había así las Comisarías de la Mujer, decía que vaya donde las autoridades…también como aquí es el PAI (policía de atención inmediata) yo le pregunté a los policías, señora dijo, vaya a poner una denuncia en la Comisaría de la Mujer, usted cómo va a estar sufriendo, y así, más antes no había nada, no había… (Miriam, 45 años, área rural).

Hay que tener en cuenta, igualmente, las diversas y grandes barreras y obstáculos a los que las mujeres se enfrentan cuando deciden separarse de su pareja o presentar la denuncia, por lo cual, en ningún caso, tomar estas acciones fue fácil. Estos motivos también pueden postergar esta medida, ya que les genera un conflicto interno, dudas de estar haciendo lo correcto, temor a represalias de sus parejas, inseguridad porque estas acciones podrían acabar definitivamente con la relación conyugal (situación que no se desea en muchos de los casos, ya que para ellas el terminar con la violencia y mantener la familia no son considerados hechos contradictorios), vergüenza de acudir a estas instancias y el temor al rechazo de su entorno en general.

Nuevamente, es necesario puntualizar, que los caminos recorridos por las mujeres que viven violencia no son lineales, excluyentes ni unidireccionales, más bien se entrelazan y superponen permanentemente, marcan un "ir y venir" y un caminar en diversas direcciones aunque siempre con un mismo fin: frenar la violencia. Tampoco estos caminos son comunes ni transitados de la misma manera por todas ellas, ya que los procesos vividos por cada una son distintos, como distintos son sus ritmos. Sin embargo, lo que sí es común a todas estas mujeres, es que en este "período" rompieron el silencio, de una u otra manera, y "sacaron" el problema a la luz pública.

A pesar de que los resultados de la encuesta poblacional afirman que el 92,4% de las mujeres consultadas irían a la CMF ante una situación de violencia doméstica, los relatos de las experiencias vividas muestran que las CMF no son, precisamente, el primer lugar a donde acuden las mujeres violentadas; al contrario, *las primeras incursiones a estas instancias* (momento 3) es uno de los últimos recursos del cual ellas echan mano. No es casual, entonces, que únicamente 2 de las 25 mujeres entrevistadas acudieran a estas instancias especializadas inmediatamente después del primer acto de violencia física. Esta cifra se explicaría debido a que las mujeres prefieren buscar la vía no legal para hacer frente al maltrato, pues su objetivo es acabar con la violencia, mas no con la relación.

Además, existen otros factores que postergan tomar esta medida como es el considerar a las CMF "ajenas" para las mujeres y la desconfianza hacia estas instituciones y al sistema de justicia en general. Idea que se agudiza entre las mujeres de sectores populares y entre las campesinas e indígenas; ya que dentro de sus lógicas culturales, la justicia no está necesariamente regulada por códigos o instancias formales. A ello se suma la percepción generalizada de que la justicia es sólo para "los de corbata", es decir, sólo para los hombres o para quienes gozan de una situación económica buena y pertenecen a grupos hegemónicos. Estas razones actúan como fuertes inhibidores dentro de estos sectores para acercarse a los órganos de administración de Justicia, como se manifiesta a continuación:

> …yo trabajaba aquí en el mercado, de allí me decía, vaya mija, yo decía no, de allí decía como le digo, hay que tener valor…porque uno es muy aparte… ¿Será porque uno no se pone terno, será porque uno se ve sencilla? Por eso no nos dan oído a nosotros, es poca importancia, pero ya cuando están de terno allí le toman atención… (Yazmín, 38 años, área rural).

Ahora bien, no sólo las mujeres en 'situación de desventaja social' desconfían de estas instancias; también lo hacen las mujeres de sectores medios y acomodados, aunque los motivos expuestos sean diferentes, por lo general sus preocupaciones giran en torno a la influencia o a la presión económica que sus parejas pueden ejercer en los funcionarios, gracias a sus contactos o a su posición social; a estos temores se suma, para todas las mujeres, el desconocimiento de la ley y del procedimiento a seguir. En estas primeras incursiones a las CMF, la mayoría de mujeres, continúa con el proceso sólo hasta obtener alguna de las medidas de amparo; por lo general, la más solicitada, es la boleta de auxilio, que simboliza uno de sus principales "escudos" para defenderse de la violencia. Esta situación surge debido a que no desean que el agresor sea sancionado con prisión, sino que buscan protección y apoyo para sí, y, un escarmiento para su pareja en espera de que eso le haga cambiar. Empero esta expectativa casi nunca se cumple. Aunque a veces las agresiones se atenúen, éstas no cesan, y, en ocasiones, hasta se vuelven más peligrosas, por lo que las mujeres deben usar repetidas veces la boleta de auxilio, habiendo quienes incluso envíen a prisión a su pareja o soliciten nuevas medidas de amparo como la orden de alejamiento del agresor. Este proceso no siempre es entendido por algunos funcionarios de las CMF que culpabilizan a las mujeres de querer continuar viviendo violencia, reproduciendo así la ideología sexista y reforzando los sistemas de género; sin embargo, también hay otros que de forma comprometida defienden los derechos de las usuarias, cumpliendo con el mandato institucional de brindar apoyo y protección a las mujeres en situación de violencia.

Pudimos constatar que la concepción sobre el acceso a la justicia como sinónimo de protección está claramente presente, ya que una vez conseguidas las medidas de amparo,

algunas mujeres no continúan con el proceso judicial, al menos de forma temporal; pues como señaló una mujer: "ya lo más importante se logró, que no haya más violencia, que él no se me acerque". Lo central en este momento es que varias de las mujeres se plantean, con más claridad, usar las boletas de auxilio o recurrir nuevamente a las CMF, si ocurrieran nuevos intentos de violencia o se incumpliera la orden de alejamiento.

Insistimos, las estrategias, las acciones, los caminos y las experiencias vividas por cada mujer no son idénticas ni responden a iguales períodos de tiempo; tampoco son recorridos similares. Lo que hasta aquí se ha expuesto son las tendencias generales encontradas en los testimonios de las mujeres víctimas de violencia. Ellas nos demuestran que los procesos internos y externos no pasan por fases definidas, ni siguen una secuencia única. En este caso, no se puede decir que sus caminos concluyan en un momento determinado, en relación a los procesos de acceso a la justicia, mas si se puede hablar de "paradas" o pausas marcadas por cada mujer, que serán rotas ante nuevos actos de violencia que harán que el proceso tome nuevos matices y direcciones.

El grado de mayor peligrosidad que va adquiriendo la violencia se constituye en uno de los detonantes para que las mujeres se acerquen por primera vez o vuelvan a las CMF, decididas esta vez "a no tolerar más las agresiones" (momento 4). Por lo general toman esta medida luego de haber vivido largos años de violencia y haber hecho hasta "lo imposible" para que su pareja cambie de actitud o cuando ellas se sienten en una situación límite al ver que su vida corre peligro o que su esposo también agrede a sus hijos/as. En este caso, las mujeres no sólo solicitan la boleta de auxilio, sino también la orden de alejamiento del agresor, dada la gravedad de las circunstancias. En este momento, tales decisiones, implican que están dispuestas a separarse de su pareja y a poner fin a su relación; aunque ello no significa estrictamente que se continuará el proceso para que el agresor vaya a prisión, en tanto esta medida puede tornarse contraproducente. Aunque muy pocas, hay quienes también emprenden otras acciones (divorcio, juicios de alimentos), en distintas instancias de administración de justicia (juzgado de menores, juzgados de lo civil). Por lo general, estas mujeres han transitado varias veces por la Comisaría y han tenido algún tipo de ayuda psicológica que las ha fortalecido; de allí que empiecen a plantearse de manera más decidida la defensa de sus propios derechos y la de sus hijos/as, por sobre la supuesta unidad familiar. En tal sentido, ellas también han repensado las concepciones del acceso a la justicia, adquiriendo ésta, nuevos significados: a la noción de protección se suman la de la sanción, la de la reparación del daño y, quizás, la de la restitución de derechos. Por ello señalan que:

> . . .tal vez si todas las mujeres tendríamos más oportunidad de conocer nuestros derechos, si desde la escuela nos enseñaran a conocer o más bien desde nuestro hogar, para que nosotras mismas podamos decir NO. . .no más maltrato. . . (Renata, 29 años, área urbana).

Lo expuesto evidencia que las mujeres no son víctimas pasivas ante la violencia doméstica; al contrario, son actoras que están en permanente resistencia, búsqueda y lucha por tratar de hacer frente a esta situación. Sin embargo, son múltiples los factores y elementos de distinto orden los que influyen para obstaculizar este camino. Por un lado están aquellos relacionados con los aspectos socio-económicos por los costos que implican todas las acciones del proceso o por el temor a no tener cómo vivir y mantener a su prole en caso de darse una ruptura con su pareja, pese a que muchas mujeres son quienes sustentan el hogar. Por otro, están las barreras de carácter cultural, social e ideológico que se asocian, por ejemplo, con concepciones de justicia que no implican transitar por órganos formales, o con las visiones familistas, la presión social y familiar, desconocimiento de la ley, desconfianza del sistema judicial, etc. También se encuentran las barreras institucionales que incluyen la deficiencia de la atención, dilación de los procesos, respuesta no siempre efectiva por parte de la policía, prácticas de funcionarios/as que reproducen la discriminación y el maltrato, formalismos que predominan por sobre la defensa de los derechos. Y, finalmente, están presentes las barreras de orden personal o internas, resultantes de las concepciones de género prevalecientes y de la propia situación de violencia. En contraposición a estos factores, existen también elementos que han sido "facilitadores" para el acceso a la justicia por parte de estas mujeres. Entre éstos se encuentran: las redes familiares y sociales de apoyo (aunque a veces son éstas las que constituyen un obstáculo) y la ayuda y protección brindada por la CMF y por otros servicios u organizaciones vinculadas.

Por tanto, garantizar el acceso a la justicia a las mujeres en situación de violencia, así como poner fin a las agresiones y maltratos, implica contar con un sistema de justicia plural, que responda a las expectativas y necesidades de estas mujeres. Implica también contar con una red de organizaciones públicas, privadas y personales que trabajen de manera coordinada y decidida en pro de la defensa de sus derechos, de allí la importancia de reforzar no solo las instancias especializadas, como la CMF, sino también los otros servicios. Y, finalmente, la necesidad de que, desde esas distintas instituciones, se reconozca y potencie las múltiples estrategias desplegadas por estas mujeres para detener la violencia, más allá de los procesos dentro del sistema judicial.

RESPUESTAS DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y DE OTROS ACTORES RELACIONADOS

Como se dijo previamente, uno de los caminos recorridos por las mujeres en situación de violencia suelen ser las visitas a las CMF, por lo general luego de haber intentado otros medios. En este acápite nos centraremos justamente en estas instancias, analizando de manera particular el tipo de respuesta institucional en relación a las expectativas de las

mujeres; a la defensa de sus derechos, y a facilitar el acceso a la justicia. Tomaremos en cuenta los servicios que presta, la calidad de atención, la debida diligencia y el rol que juegan (aportes o limitaciones) para enfrentar la violencia doméstica.

Antes de iniciar este análisis puntualizaremos el funcionamiento y las competencias de las Comisarías de la Mujer y la Familia y de los actores relacionados. Estas dependencias no son policiales, sino que se ubican en el sistema de administración de justicia del Ejecutivo, las cuales atienden faltas o infracciones menores, no juzgan violencia sexual ni tampoco las denuncias de maltrato a menores de edad. Para juzgar los casos de violencia doméstica, las CMF llevan adelante dos tipos de trámites: el contravencional (penal) y el de tipo civil (generalmente la violencia psicológica sólo es juzgada mediante este procedimiento). El primero concluye con una sentencia y el segundo con una resolución.

Estas comisarías especializadas mantienen una serie de relaciones con diversas instituciones de la sociedad civil, del movimiento de mujeres y de otras instancias del Estado, como una estrategia para viabilizar la atención integral a las mujeres usuarias; ya que las CMF no cuentan con recursos humanos ni financieros para cubrir todas estas necesidades. Un primer actor con el cual las CMF deben coordinar es con la *Policía*, en este caso con la DEVIF (Departamento de Violencia Intrafamiliar), la cual se encarga, casi de forma exclusiva, de realizar las citaciones y notificaciones a los agresores y de la ejecución de las medidas de amparo. Otros actores relevantes son los *médicos/as legistas* que intervienen en los procesos para determinar la gravedad de los daños causados por la agresión. Por otro lado, las *ONGs* de mujeres, han sido de vital importancia porque ofrecen servicios especializados de atención tanto en asistencia legal como en apoyo psicosocial que han fortalecido a muchas mujeres usuarias. En el cantón Cuenca, este rol lo ha cumplido la COMAM, organización que es autónoma pero que mantiene su oficina en el mismo inmueble donde funcionan las dos CMF. Ésta colabora, de forma gratuita, con los informes psicológicos y sociales solicitados por la Comisaría. Los consultorios jurídicos gratuitos de la Universidad Católica y de la Universidad de Cuenca, aunque no son un servicio especializado, así como la casa de acogida para mujeres que viven situaciones de violencia "Casa María Amor", también han formado parte de esta red de apoyo integral. Finalmente, es esencial nombrar tanto al Municipio de Cuenca que fue pionero en la institucionalización de una política de género en el país, como a la Red interinstitucional de atención y prevención de la violencia intrafamiliar (RIAP-VIF)[9] que ha buscado articular sus acciones con las CMF y ha trabajado en distintas áreas que incluyen salud, educación, asesoría legal, psicológica, comunicación, etc. Como se puede apreciar,

[9] Red Interinstitucional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, Cuenca, conformada por 32 organizaciones tanto de la sociedad civil como del Estado.

en este cantón existen diversos actores vinculados a las CMF que han constituido y constituyen importantes apoyos para dichas instancias y para las mujeres usuarias.

Aunque las expectativas de las mujeres al acercarse a las CMF son diversas en cuanto a las respuestas que buscan o a los efectos que esperan se produzcan al presentar una denuncia, todas ellas lo hacen, como hemos visto ya, con el fin de buscar protección, de detener las agresiones y esperando alcanzar cierta tranquilidad y paz en sus vidas. Por este motivo, una de las principales demandas de las mujeres es ser escuchadas, comprendidas y recibir ayuda, mas no necesariamente una sanción para el agresor. Esta expectativa se encuentra estrechamente relacionada con las concepciones de justicia que circulan entre las mujeres.

Las medidas de amparo y, más concretamente, la boleta de auxilio materializan este objetivo de buscar protección frente a nuevas agresiones, ya que ésta permite que las mujeres pidan la intervención de la policía si están siendo agredidas o si su pareja incumple cualquiera de las medidas establecidas. A pesar de que la boleta de auxilio es lo que más se solicita en las CMF del cantón Cuenca (87%), el porcentaje de mujeres que piden se les otorgue la medida que prohíbe o restringe el acceso del agresor a la víctima también es alto (57%), al igual que aquella que busca evitar que terceras personas realicen actos de persecución a la víctima (67%). La primera es la más solicitada porque es la más conocida y las mujeres se sienten protegidas con ella, y porque la usan como un recurso disuasivo para asustar al agresor y lograr que cambie su conducta. Esta última idea es bastante relevante, dado el deseo de las mujeres de no sancionar al agresor, sino de ejercer una advertencia fuerte sobre su pareja. Sin embargo, los funcionarios de las instancias especializadas hacen distintas lecturas de estas actuaciones. Mientras que el Comisario intenta 'empoderar' a las mujeres usuarias, explicándoles los derechos que tienen al acceder a este lugar para que ellas mismas impulsen y culminen el proceso de la denuncia; otros empleados ponen en duda la veracidad de sus relatos e incluso afirman que algunas se "aprovechan" de este espacio y de las medidas de amparo. Evidentemente, sus percepciones se traducirán en actitudes y acciones que incidirán para que las mujeres continúen con la defensa de sus derechos o abandonen la causa.

Al igual que la expectativa de protección que tienen las mujeres usuarias de las CMF, en general, la efectividad de estas medidas de amparo se cumple parcialmente. Si bien para muchas las medidas son muy valoradas ya que las protegieron, asustaron a su pareja y disminuyeron las agresiones; para otras usuarias éstas no han cumplido su función. En algunos casos, fueron contraproducentes, no fueron acatadas por los agresores o no fueron atendidas por los policías que tenían la obligación de hacerlo. Por otro lado, hay que considerar que, específicamente, las boletas de auxilio tienen limitaciones; pues no siempre son emitidas como indefinidas y esto hace que muchas mujeres no las renueven y, por lo tanto, queden desprotegidas. Hay que añadir que estas boletas no tienen casi

efectividad en el área rural, dado que allí el acceso a la policía es prácticamente nulo, tornando casi imposible su aplicación. A pesar que muchas mujeres manifiestan que se sienten más seguras con las medidas de amparo, con frecuencia, contar con ellas no ha sido suficiente para cambiar la situación de violencia doméstica.

Por ello, para que las medidas de amparo tengan efectos positivos se requiere de una oportuna y eficiente respuesta institucional, que las mujeres tengan respaldo de sus allegados, pero sobre todo un acompañamiento especializado y comprometido a lo largo de todo el proceso. Juega un papel primordial también la actuación de las propias mujeres, dependiendo de la motivación que hayan tenido al solicitar las medidas, del grado de decisión en cuanto a seguir el proceso de denuncia y obtener una sanción, y de sus expectativas con respecto a terminar o continuar la relación de pareja. En este sentido, observamos que las mujeres utilizan más las boletas de auxilio cuando las estrategias más conciliadoras han fracasado y ya no tienen interés en mantener la relación con el agresor. También son usadas en situaciones extremas de violencia y de riesgo. Como manifestáramos, este proceso está lleno de temores, contradicciones, dificultades y sentimientos ambivalentes que hacen que muchas mujeres se arrepientan de haber denunciado a su pareja y abandonen su accionar en las CMF. Esta actuación es poco comprendida por la mayor parte de las personas que atienden en los servicios, lo que suele incidir en una desmotivación en la realización del trabajo y en un deterioro de la atención que revictimiza a estas mujeres y no contribuye a que avancen en sus intentos por hacer frente a la violencia.

En efecto, la prevalencia de las concepciones familistas, no sólo entre las mujeres usuarias, sino también entre varios funcionarios de las CMF y de algunos de los servicios, está incidiendo en una atención que no siempre prioriza los derechos de aquellas. Por eso, en varias ocasiones suele ocurrir que, al momento del análisis del caso, prevalezca esta concepción por sobre la evaluación del riesgo que corren las denunciantes y el nivel de peligrosidad de los agresores. Esta situación explicaría el bajo porcentaje en que se ordena la salida del agresor del hogar, pues la Autoridad es la que evalúa y determina la pertinencia o no de hacerlo. Hay que señalar también que ello obedece a que sólo una minoría de ususarias solicitan dicha medida.

Todas estas percepciones, obstáculos y presiones sociales que enfrentan las mujeres violentadas deben ser comprendidos por las personas que las acompañan, para no sólo ayudarlas en el proceso legal, sino en el proceso interno que ellas viven; sólo así se evitará afectar su ya lastimada autoestima y se abonará para que se auto reconozcan como sujetas de derechos. De igual modo, son determinantes esenciales el buen nivel profesional y humano, independientemente del sexo de los funcionarios, y una actuación apegada a la ley, junto con una mayor conciencia y disponibilidad para atender a las mujeres usuarias, para motivarlas a no quedarse en la denuncia de los hechos violentos, sino a defender sus derechos y a procurar obtener una sentencia y una sanción.

Al igual que ocurre a nivel nacional, en el cantón Cuenca existe una desproporción entre la gran cantidad de casos atendidos (denuncias) y el número de casos que siguen el proceso judicial. En ocasiones esto es percibido como una falta de decisión o como un comportamiento contradictorio de las mujeres, desacreditando su accionar en la Comisaría. Sin embargo, se debe considerar que para algunas mujeres usuarias la emisión de las medidas de amparo es concebida como una sanción para el inculpado y como un acto de justicia hacia ellas. A pesar de esta concepción, aunque se trata de un grupo reducido de mujeres, hay quienes van a estas instancias especializadas buscando una sanción, especialmente cuando se ha roto el vínculo afectivo con el agresor. En el caso específico de Cuenca únicamente el 2,4% de los casos han concluido con una sentencia condenatoria y sólo en el 1,8% se ha dictaminado prisión. ¿A qué se deben estos datos desalentadores?

En primer lugar, es necesario tomar en cuenta la concepción de justicia presente en las mujeres usuarias, no siempre alineada con las visiones normativas, al igual que la extendida noción familista que circula entre los distintos actores locales y las blandas sanciones que se dictaminan con respecto a la gravedad de la violencia ejercida (máximo 7 días de prisión y $28 de multa). Sin embargo, tal vez uno de los mayores impedimentos para concluir el proceso legal, sean los diversos y grandes obstáculos que deben sobrellevar estas mujeres para obtener una sentencia o una resolución, sumados al costo y el tiempo que cada uno exige. A continuación se presentan los principales pasos de la ruta o procedimientos que deben seguir las mujeres que acuden a las CMF en busca de justicia.

Lo primero que deben hacer las mujeres es *ubicar la Comisaría*. En este caso, el hecho de que las dos CMF funcionen en el mismo local, habla ya de una primera dificultad, pues da lugar a confusiones y no facilita el acceso, especialmente, a las mujeres que viven en el sector rural. A ello se suma la falta de información o el desconocimiento sobre el lugar exacto en que funcionan y sobre los días y horarios de atención. Una vez localizada la Comisaría, las mujeres deben *conseguir un abogado/a o un servicio para la redacción de la denuncia*; a pesar que según la Ley 103 presentar una denuncia en la CMF es un trámite gratuito, la redacción de la misma casi siempre tiene un costo. De este modo, de acuerdo a la disponibilidad de recursos que tengan, deben elegir entre contratar a un abogado/a particular, acudir a la COMAM o a los consultorios jurídicos gratuitos de las universidades. Aunque en este último el servicio no tiene costo, se deben incluir gastos de movilización y la disponibilidad de tiempo, ya que no siempre pueden ofrecer una atención inmediata. Después de tener redactada la denuncia, las mujeres tienen que *ir a la Intendencia* que funciona en el mismo edificio que las CMF, allí esperar a que se realice el sorteo de su caso para determinar cuál de las dos Comisarías atenderá su denuncia. La atención en la Intendencia es deficiente ya que el encargado del sorteo también despacha otros asuntos, y, aunque no le compete, suele revisas la denuncia, atentando contra el carácter confidencial de la misma. Inmediatamente después, las mujeres *se dirigen a la*

Comisaría asignada para *presentar su denuncia*, junto con fotocopias de la misma y una carpeta con 10 hojas de papel. Dependiendo de la disponibilidad de la Autoridad, se recibe y lee la denuncia, se entrevista a las mujeres, se dictan las medidas de amparo y se solicitan informes. Luego, acuden donde el secretario para que registre la denuncia y emita las medidas de amparo ordenadas. Con frecuencia se otorgan las medidas de forma provisional, hecho que obliga a que las mujeres vuelvan a las CMF para obtener la definitiva. Otra parte del proceso es la citación para que el acusado se presente a la audiencia y sea notificado de las medidas de amparo ordenadas, documento con el que las mujeres deben *ir al DEVIF* para concertar el día y la hora en la que acompañarán a los oficiales para hacerlo. Esta situación es bastante delicada y difícil para ellas, y contraría los estándares de atención que se deben ofrecer a quienes han sufrido violencia. Pero, además de tener que acompañar a la citación del acusado, las mujeres deben cubrir los costos de movilización del personal policial, ya que el Departamento no cuenta con un patrullero para elloo. Evidentemente, cuando los agresores viven en el sector rural, los obstáculos y los costos son aún más grandes. De ahí que resulta fácil explicar el porqué del elevado porcentaje de casos (40%), en que no se realizan las citaciones.

El siguiente paso de la ruta que las mujeres deben seguir en las CMF es la *audiencia de conciliación y juzgamiento*. A este punto, solo llega 1 de cada 3 casos en los que se hizo la citación, pues los inculpados no comparecen, situación que detiene o entorpece el proceso. Además, hay varios formalismos que impiden continuar o realizar las audiencias aun cuando el inculpado está presente en la citación. Estos momentos son muy difíciles para las mujeres usuarias, ya que tienen que encontrarse con el agresor y, a más de revivir los hechos de violencia, escuchar la negación de los maltratos y descalificaciones hacia ellas cuando, como sucede comúnmente, los agresores no reconocen las acusaciones. Por esto, en la mayoría de los casos se abre un *período de prueba* o testimonio que respalde su acusación. Tanto para las valoraciones psicológicas como para los peritajes psicosociales y socioeconómicos, la mayoría de las mujeres *acuden al Instituto de Criminología* que brinda gratuitamente sus servicios, sin embargo el examen médico legal constituye un obstáculo más, no sólo porque cuesta, sino porque las mujeres pueden ser revictimizadas. Una vez reunidas las pruebas, se procede a presentarlas; tomando en cuenta que el período de estudio puede alargarse de algunas semanas a 3 meses, dependiendo el caso. Finalmente, trascurrido el tiempo necesario, *se da a conocer la sentencia*, punto del proceso al que solo llega el 4,9% de los casos denunciados. Sin embargo, aquí no concluye el accionar de las mujeres usuarias; ya que en la mayoría de veces son ellas las que tienen que apersonarse y gestionar ante la policía para que se cumpla la resolución o se efectivice la sentencia. El problema radica, además, en que no se disponen de mecanismos efectivos para exigir el pago de las indemnizaciones o de las multas impuestas.

La ruta descrita hasta aquí, revela el 'calvario' que deben seguir las mujeres que han sufrido violencia para continuar el proceso dentro de las CMF hasta obtener una sentencia. Cada paso deviene en un obstáculo más, en tanto que se demandan nuevos trámites, tiempo y dinero que generalmente ellas no disponen. Se muestra así cómo la posibilidad de ofrecer un servicio integral, desde las CMF y otros actores, depende mucho del acceso a recursos; en tal sentido, es fundamental que el Estado desarrolle estrategias para garantizar estos recursos, en forma permanente.

La calidad de atención abarca todos los aspectos relacionados con la respuesta institucional que reciben las usuarias de las CMF; por ello tanto las condiciones materiales, como el personal, el ambiente y el espacio en que se ofrece este servicio son aspectos que deben considerarse también. El hecho de que las dos Comisarías se ubiquen en el mismo sitio, así como la Intendencia de Policía del Azuay y una Comisaría Nacional de Policía, crea confusiones y esto, a su vez, un ambiente no adecuado para las mujeres violentadas pues no se les garantiza ningún tipo de privacidad. Por otro lado, el deterioro de la infraestructura y el descuido general en el mantenimiento del lugar, hacen de estas Comisarías espacios poco apropiados y acogedores, aspecto que debería ser relevante por el tipo de servicio que prestan. En relación al personal, cabe señalar que la mayoría de empleados de las CMF han tenido poca formación en género y en derechos humanos; del mismo modo, sus conocimientos sobre cómo atender a las mujeres en situación de violencia son limitados o poco especializados. De ahí que la atención no sea la apropiada y el personal tenga una actitud poco amable. Otra deficiencia que se encontró es que dentro de las instancias especializadas no hay información disponible para las usuarias en relación a la Ley 103, los requisitos para poner una denuncia, las medidas de amparo o sobre el procedimiento en general que deben seguir. Tampoco es posible hacer consultas telefónicas o vía Internet. Finalmente, el tiempo y los costos que demanda todo el proceso son excesivos y conducen a que muchas mujeres abandonen las causas.

A pesar de todas las carencias de las CMF, éstas son referentes importantes para las mujeres y constituyen espacios que, en cierta medida, responden a sus expectativas de recibir ayuda, protección y ser reconocidas como sujetos de derechos. Por ello, estas instancias han contribuido a iniciar procesos de autovaloración para las mujeres que han sufrido violencia y a mejorar el ejercicio de su ciudadanía. Aquí radica la importancia de no perder estos espacios, pero también de repensarlos, de elevar su estatus y de dotarlos de los recursos y herramientas necesarias para cumplir con su objetivo original: prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres, y brindar atención de calidez y calidad a las usuarias.

IMPACTOS DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER EN LAS USUARIAS Y EN LA SOCIEDAD

Para finalizar nuestra reflexión, consideramos central analizar los impactos de las Comisarías de la Mujer y la Familia del cantón Cuenca, centrándose en los efectos que han tenido en la vida de las mujeres usuarias; pero también indagando sobre los cambios que han producido en la población y en la sociedad en general. Este análisis lo hacemos partiendo de la hipótesis de que las CMF han contribuido a visibilizar el problema de la violencia contra las mujeres como un asunto público, colectivo y punible, pero no necesariamente han logrado reducir –menos aún eliminar– la violencia ni garantizar el acceso por parte de estas mujeres a la justicia .

En este sentido, y refiriéndonos a los *efectos en la sociedad en general*, se debe destacar que las CMF han sido fundamentales para visibilizar la magnitud de la violencia contra las mujeres, para desnaturalizarla, pero sobre todo, para evidenciar que se trata de un problema social que demanda y requiere de la intervención de múltiples actores, en particular del Estado. No es casual, entonces, que un alto porcentaje de mujeres del cantón Cuenca sepa tanto de la existencia de las CMF (98%) como de la Ley 103 (86%), gracias a la información recibida ya sea a través de los medios de comunicación o de redes informales como amigas o vecinas. Sin embargo, al hablar específicamente de los efectos en la reducción o la eliminación de la violencia doméstica, las percepciones de la población son diversas y no siempre muy positivas. Por un lado, si bien la mayoría de encuestadas plantea que las CMF son espacios que facilitan el acceso a la justicia de las mujeres (88,6% de las encuestadas) y que han contribuido a disminuir el maltrato de pareja, también hay quienes (12,7%) manifiestan que estas instancias no han aportado en la reducción de este problema. Las primeras señalan que tal impacto positivo ha sido posible básicamente por dos factores: el temor de los agresores a ser denunciados o sancionados, y la posibilidad que hoy en día tienen las mujeres de defender su derecho a una vida sin violencia en su hogar; situación impensable en el Ecuador de hace apenas 15 años; cabe anotar que las mujeres del área urbana ponen mayor énfasis en el tema de los derechos, mientras que las mujeres rurales dan más importancia al temor masculino a la intervención de la justicia. Las que consideran que las CMF no han contribuido a detener la violencia, argumentan que esto se debe a la demora del proceso judicial, a la deficiente atención que brindan y a la poca orientación a las mujeres en torno a sus derechos.

De igual modo, al consultar las opiniones del personal que trabaja en los distintos servicios y en las propias Comisarías, se registraron opiniones diferentes; aunque todas comparten el criterio de que la existencia de estas instancias ha aportado, de cierta manera, para erradicar la violencia intrafamiliar. Las afirmaciones más positivas valoran el hecho de

que se provee un espacio para denunciar en una instancia legal especializada, pero, especialmente sus opiniones se centran en la protección que se ofrece a las denunciantes y en la disuasión a los agresores, antes que en el acceso a la justicia en términos de lograr una sanción para el agresor o en una reparación a las víctimas. En contradicción a estas percepciones, otros funcionarios/as relativizan los logros de las CMF, ya que consideran que con su sola acción no se logra erradicar la violencia doméstica, más aún, cuando muchas de las mujeres no continúan hasta la finalización del proceso judicial; a pesar de estas afirmaciones un tanto pesimistas, no se debe olvidar que estas instancias han ayudado a que algunas mujeres logren salir de una relación violenta, más allá de haber concluido o no el proceso legal o de que los agresores hayan sido sancionados. De ahí que una buena parte de las mujeres usuarias valoren el aporte de las Comisarías no sólo para sí mismas, sino para las demás mujeres; sobre todo porque sienten cierto respaldo y protección, y porque ven que es posible romper el círculo de la violencia. Esto último sucede, en particular, cuando ellas están dispuestas a terminar la relación de pareja, luego de haber agotado todas las opciones.

De este modo, desde las percepciones y la experiencia de algunas mujeres, como de diversos actores relacionados, las CMF constituyen un mecanismo que contribuye a frenar la violencia de pareja, lográndose un alto definitivo en algunos casos, pero en otros sólo un cambio parcial, en tanto se consigue disminuir la violencia física, mas no la psicológica. También hay otras experiencias en que las agresiones han persistido por diversos factores, lo que explicaría, entre otras razones, el alto porcentaje (44%) de usuarias que han acudido a las CMF de Cuenca más de una vez. Lamentablemente, si se realiza un análisis que vaya más allá de las percepciones, en el Ecuador –a más de pocos estudios parciales– no disponemos de información (líneas base) que nos permita medir el impacto que han tenido las CMF en términos de disminuir la incidencia de la violencia de pareja. Ahora bien, lo que sí se puede observar es que estas instancias, así como la Ley 103, han abierto una vía para la denuncia pero no siempre han logrado enfrentar la gravedad de este tipo de violencia, como fuera señalado en el Evento Nacional de "Evaluación del cumplimiento del Estado de la aplicación de la Ley 103 y de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer" (en Arroyo y Herrera, 2007), aspecto que nos remite, directamente, al tema del acceso a la justicia y al rol que han jugado las CMF en este sentido.

Como manifestáramos en acápites anteriores, las distintas concepciones formales en torno al acceso a la justicia coinciden en que se trata de un principio de derechos humanos que debe ser garantizado a toda la población, sin distinción alguna; mas, en la práctica jurídica no se concreta la igualdad de la que se habla, puesto que, como señala Alda Facio (2004), no se logra mirar el acceso a la justicia como un derecho humano que involucra tanto el deber estatal de proveer un servicio público, como el ejercicio de ese derecho por las y

los habitantes de ese Estado. Desde esa comprensión, asegurar el acceso a la justicia no se reduce a la creación de ciertas instancias judiciales, sino que implica una disponibilidad real de instrumentos y mecanismos judiciales para que se aplique la ley de manera justa, ágil y transparente. Para ello es necesario, además, atender las necesidades específicas de distintos grupos de población, sobre todo los que se encuentran en situación de vulnerabilidad en la sociedad, como es el caso de las mujeres que sufren violencia.

Teniendo en mente lo expuesto, surge la pregunta de si las CMF han constituido un mecanismo idóneo para garantizar y mejorar el acceso a la justicia de las mujeres. Basándonos en el análisis que hemos realizado a lo largo de estas páginas, hemos de señalar que el Estado, pese a los esfuerzos hechos en los últimos años, no está cumpliendo con la debida diligencia, en términos de eliminar los obstáculos que dificultan o impiden el ejercicio efectivo del derecho a la justicia para las mujeres que viven violencia doméstica. Todos los pasos para obtener una sentencia o una resolución, junto con la calidad del servicio que brindan las CMF, descritos anteriormente, muestran las diversas deficiencias que existen en estas instancias y que van desde aspectos relacionados con una inadecuada infraestructura, escasos recursos, falta de personal sensible y especializado, de servicios de calidad y de una atención integral, hasta aquellos referidos a la demora en la acción judicial, los costoso, incómodos y largos trámites, las blandas sanciones que se pueden aplicar y la imposibilidad de exigir el cumplimiento de las órdenes dictadas por la Autoridad. Por lo expuesto, se puede afirmar que el acceso a la justicia –al menos en términos formales– para las mujeres usuarias es aún muy precario y que los niveles de impunidad siguen siendo altos en el país.

A pesar de esta situación, si se analiza este tema desde las perspectivas, expectativas y experiencias de las propias usuarias, se concluye que su valoración, en general, es bastante positiva, en tanto consideran que sí accedieron a la justicia -más allá de si hubo una sanción para el agresor- porque fueron bien atendidas, se sintieron respaldadas, consiguieron una medida de amparo y, principalmente, porque se detuvo la violencia. Otro grupo de mujeres entrevistadas sostiene que efectivamente se hizo justicia porque su denuncia fue probada y se desvirtuaron las falsas acusaciones de sus agresores; aunque la sanción o resolución haya sido mínima o no se haya podido efectivizar. Del mismo modo y, aunque se trate de una minoría, también se encuentran usuarias que consideran que accedieron a la justicia porque el agresor fue sancionado. Cabe señalar, sin embargo, que también hay quienes (dos o tres de las mujeres entrevistadas) sostienen que, a pesar de haber concluido la causa y haber obtenido una sentencia, se hizo justicia parcialmente porque no existen mecanismos de exigibilidad para que se ejecuten las sentencias o resoluciones dictadas. O que, a pesar de haber obtenido alguna medida de amparo, en su caso no se hizo justicia debido a la mala información proporcionada, o por actuaciones corruptas o ineficientes de parte de algunos funcionarios/as de las Comisarías y por

'estrategias' usadas por los abogados de los agresores para que éstos evadan la justicia. Estas experiencias no sólo generan en ellas más desconfianza del sistema de justicia, sino que las coloca en situación de mayor vulnerabilidad, se violan sus derechos y deja en la impunidad la violencia ejercida por su pareja.

Si bien, a lo largo del desarrollo de este trabajo hemos presentado todos los obstáculos que tienen que sobrellevar las mujeres que acuden a las CMF, y hemos cuestionado arduamente sus deficiencias, es evidente que estas instancias especializadas han producido ciertos cambios positivos en la vida de las mujeres. Poco a poco, ellas se van reafirmando en su decisión de denunciar a su pareja, van redescubriendo su fuerza interna y empiezan a defender sus derechos porque ninguna mujer pasa por un proceso judicial, contra su cónyuge, sin experimentar cambios en sus percepciones, valoraciones, actitudes, y en muchos otros aspectos de sus vidas.

Un cambio radical para gran parte de las usuarias es haber terminado la relación con su pareja y haber roto con el círculo de violencias en el que se vieron atrapadas; momento luego del cual fueron alcanzando un cierto bienestar y despojándose de las ataduras que las sometían. Evidentemente, se trata de un proceso largo, con dificultades, altos costos y lleno de esfuerzos, pero que al final devienen en tranquilidad y paz, en perder el miedo y la culpa, en cesar con el maltrato, en dejar la tensión permanente y fortalecerse a sí mismas, como se desprende de las palabras de Amanda: "Yo no tengo miedo. Ese es el cambio. Él dejó mi casa, yo le dije que tengo una boleta de auxilio, le dije 'no tienes ningún derecho a llevarte nada de la casa'. Ahí fue cuando me sentí respaldada. Mi vida es más tranquila…".

Por otro lado, el estudio nos muestra cómo aquellas mujeres que no se quedaron en la denuncia, sino que de una u otra manera lograron poner fin a la violencia, empiezan procesos de redescubrimiento de sí mismas, de recuperación de sus potenciales y autoestima; dando paso así a nuevas perspectivas para ellas y renovando el sentido de sus vidas. En este proceso ha sido fundamental el apoyo recibido por los servicios especializados y otros actores relacionados, tanto que algunas mujeres empiezan a reconocerse como ciudadanas con derecho a tener derechos. Inician entonces a luchar por ellos, a defenderlos y a exigir justicia para ellas, a la vez que apoyan a otras mujeres que viven este tipo de experiencias, como recalcaron varias de las señoras entrevistadas y cuyas palabras se sintetizan muy bien en el testimonio de Norma: "… Así se va aprendiendo poco a poco y se va enseñando también a otras personas para que acudan allá [a las CMF] y no sean agredidas… y hagan valer sus derechos".

Lo que se ha expuesto es un indicador importante de los efectos positivos que puede tener una respuesta institucional adecuada a las expectativas de las mujeres y una correcta aplicación de la ley y de la administración de justicia. No sólo que se puede detener la

violencia, sino que se mejora la calidad de vida tanto de la mujer como de sus hijos/as; contribuyendo de esta manera a desnaturalizar la violencia, a sentar precedentes y prevenir su práctica, a mejorar la percepción en torno a la justicia y a abrir las puertas a procesos de ciudadanización de las mujeres. De ahí la importancia de mejorar el desempeño de las CMF, de aligerar la ruta que deben seguir las usuarias para que su caso termine con una resolución o sentencia y que las sanciones impuestas se cumplan; sólo así se podrá garantizar a estas mujeres el acceso a la justicia, a la vez que se logrará que estas actuaciones tengan un efecto educativo y preventivo, indispensable para ir erradicando la violencia de género.

CONCLUSIONES

El acercamiento a la problemática del acceso a la justicia de mujeres en situación de violencia, que proponemos dentro de este ejercicio investigativo, pone en cuestión los enfoques convencionales de justicia y acceso a ella (centrados en una visión jurídico-formal), para en su lugar, adoptar una visión más amplia que colocara en el centro del análisis a las mujeres, en tanto sujetos de derechos. En este sentido, se trata de un estudio que se apoyó en las perspectivas de género, derechos y ciudadanías múltiples, abordando nuestro análisis desde la propuesta de la justicia de género. Desde este enfoque integral, concluimos que es urgente repensar estos temas en estrecha relación con la exclusión social, y la necesidad de concebir el acceso a la justicia como un derecho de las y los 'diversos', lo que supone considerar la heterogeneidad social, cultural y de género, entre otras variables. Para ello, se debe, por un lado, trascender las declaraciones formales del derecho a acceder a la justicia y demandar del Estado y de la sociedad en su conjunto un accionar comprometido y decidido a favor de los sectores más desprotegidos. Y, por el otro, desplazar los discursos 'legalistas' y dar paso a la multivocalidad y al acercamiento a esta problemática desde los diversos actores relacionados, en especial desde las mujeres en situación de violencia y usuarias de las CMF.

El análisis mostró que si bien los instrumentos legales del Ecuador (Constitución y Ley 103) abordan la violencia doméstica desde un enfoque de derechos, persiste una visión familista que concibe este tema como un problema de la familia desconociendo las relaciones de poder y desigualdades en su interior, así como las especificidades de género que colocan a las mujeres en situación de mayor vulnerabilidad. Algo similar encontramos en las entidades públicas –incluidas las CMF– y la mayoría de organizaciones de la sociedad civil, aunque en su interior convive una diversidad de concepciones en torno a la violencia y al acceso a la justicia, que van desde aquellas más apegadas al enfoque de derechos, pasando por visiones más familistas, y otras que individualizan el problema y su solución. Estas percepciones, presentes también en la subjetividad de sus funcionarios/

as, no se manifiestan de manera pura ni unívoca, sino que están matizadas y conviven entre ellas no sin conflicto; lo que influye en las acciones que se impulsan desde dichas instancias, así como en el tipo y la calidad de servicio que brindan a las mujeres en situación de violencia. Ahora bien, en contraposición a aquellas posiciones, constatamos que los planteamientos y acciones de las organizaciones que trabajan en la defensa de los derechos de las mujeres (sobre todo la Corporación Mujer a Mujer y la Casa de Acogida María Amor) se acercan a las concepciones feministas de violencia y acceso a la justicia; abogando por la construcción de la justicia de género.

Por otro lado, el estudio puso en evidencia que también entre la población femenina del cantón Cuenca y entre las usuarias de las CMF, circula más de una forma de concebir la violencia doméstica. Sus percepciones giran entre una visión familista y una más cercana al enfoque de derechos; siendo esta última la menos frecuente. Estas perspectivas no son excluyentes ni estáticas, se entrecruzan continuamente generando una serie de variaciones en el tiempo. Constatamos, igualmente, que persiste una distancia entre el discurso y la práctica frente a esta problemática, pues aunque muchas mujeres manifiestan que la violencia doméstica constituye un atentado a los derechos, esta posición se diluye cuando se ven enfrentadas a optar entre "la unidad familiar" y su bienestar personal.

En lo que respecta al acceso a la justicia, en términos generales, las concepciones de la mayoría de las usuarias de las CMF no coinciden con la noción formal contenida en los diferentes cuerpos legales y al interior de las comisarías especializadas. Mientras la noción institucional gira en torno a la tríada protección-reparación-sanción, dando muchas veces prioridad a la sanción; la concepción que prevalece entre las diversas mujeres está asociada a la protección/ayuda para frenar la violencia y, en menor medida, a la reparación del daño y sanción penal para el agresor.

Los resultados de la investigación muestran que las mujeres en situación de violencia transitan por diferentes caminos y, generalmente, despliegan diversas estrategias para conciliar una alternativa de mantención de la pareja con la eliminación de las prácticas agresivas. El accionar de estas mujeres y las decisiones que realizan para tomar una u otra dirección dependen de muchos aspectos, de las experiencias y circunstancias de cada una de ellas (peligrosidad de la violencia, ayudas y oportunidades a su alcance, expectativas frente a la relación, percepciones, etc.). No se trata de caminos lineales ni excluyentes entre sí, ni de procesos recorridos de la misma manera por todas las mujeres; no obstante dentro del estudio hemos identificado cuatro tendencias generales o momentos comunes a todas ellas, independientemente de su edad, adscripción étnico-cultural, situación socioeconómica o procedencia: "*Al principio*", cuando guardan silencio y solas ensayan estrategias para evitar el conflicto; "*el después*", cuando salen a buscar ayuda en diferentes lugares y con distintas personas para lograr el cambio a través de la intervención de terceros y de cierta presión personal; las *primeras incursiones a*

la CMF cuando buscan principalmente protección personal y advertir al agresor sobre las consecuencias de su maltrato; y, un cuarto momento que se da cuando las mujeres emprenden *acciones más decididas*, ya sea por la peligrosidad que la violencia ha alcanzado o porque las estrategias previas no han dado resultado. En estos casos, las mujeres están dispuestas a continuar y concluir el proceso legal y poner fin a la relación con su pareja. Todas estas medidas empleadas afirman, por un lado, que estas mujeres no son víctimas pasivas ante la violencia doméstica; al contrario, son actoras en permanente resistencia, búsqueda y lucha por frenar estas situaciones; y, por el otro, que las CMF no son ni la única ni la primera puerta que tocan estas mujeres, mas sí un espacio al que recurren en busca de protección.

Las medidas de amparo emitidas por las CMF son muy valoradas por la mayoría de las usuarias, ya que constituyen uno de los motivos para que sientan que acceden a la justicia. Para ellas estas medidas representan una protección real y simbólica, son consideradas como una sanción para el inculpado y constituyen uno de los factores más importantes para frenar la violencia. No obstante la efectividad de estas medidas es bastante relativa ya que su objetivo final, por varias razones, no siempre se cumple.

El bajo porcentaje de causas que concluyen con una sentencia o resolución puede ser explicado por la percepción en relación a las medidas de amparo o por el poco interés que la mayor parte de las mujeres tiene de que su pareja vaya a prisión. Sin embargo, esta cifra también denota los múltiples obstáculos y limitaciones que dificultan la lucha en contra de la violencia de género y el acceso a la justicia por parte de las mujeres que sufren este maltrato. Entre estos factores se distinguen: obstáculos de carácter cultural, socioeconómico e ideológico, barreras institucionales y de orden personal o internas. Así mismo, se reflejan las deficiencias que tienen las CMF al no ofrecer un servicio integral y gratuito y no poseer mecanismos efectivos para exigir al agresor que cumpla con lo dictaminado por la Autoridad. De ahí que señalemos que estas instancias, de cierta manera, reproducen las desigualdades sociales que confluyen en discriminaciones y que limitan que las usuarias accedan a la justicia. A ello se suman las restricciones económicas y deficiencias de otras instancias relacionadas, como es el caso del Departamento de violencia intrafamiliar de la policía, o de la policía en general, que obliga a que sean las propias mujeres las principales gestoras del proceso.

Además, las experiencias que estas mujeres tienen que vivir y el proceso por el que pasan, sumados a los imaginarios de poder masculino y familistas presentes en la sociedad, y, a la consecuente presión social, inciden para que muchas se arrepientan de haber denunciado la violencia y abandonen el proceso. Esta actuación es poco entendida y muy criticada por la mayor parte de los funcionarios de las CMF; lo que se traduce en desmotivación para la realización del trabajo, en un deterioro de la atención o en la revictimización de las mujeres.

A pesar de todo lo expuesto anteriormente, el estudio también evidenció que buena parte de las usuarias de las CMF lograra romper el círculo de la violencia y, que en este proceso, las Comisarías y los servicios de apoyo jugaron un rol muy importante al brindar orientación, comprensión, protección y ayuda. Las mujeres encontraron, de alguna manera, acogida y respuestas a sus expectativas, se reconocieron como sujetos de derechos y, aunque en pocos casos, pasaron por un proceso de reafirmación personal que les llevó a ser más asertivas en el ejercicio de su ciudadanía. Esta situación muestra los efectos positivos y los cambios que se pueden promover en la vida de estas mujeres cuando hay una respuesta institucional adecuada a sus expectativas y una correcta aplicación de la ley y de la administración de la justicia.

Finalmente, si bien durante los últimos años en el país se han realizado significantes avances en relación a esta problemática, es indispensable la construcción y puesta en marcha de un sistema de justicia plural e interdisciplinaria, que tome en cuenta la diversidad social, económica y cultural de las mujeres, y que, apoyado en los planteamientos de la justicia de género, promueva, defienda y garantice el derecho de estas mujeres a vivir una vida sin violencia. Hacerlo supone el diseño e impulso de acciones, planes y políticas que recojan y sean acordes a estas distintas realidades y a las demandas y necesidades específicas de estas mujeres; crear una institucionalidad ágil, eficiente, comprometida y especializada para la atención de las mujeres en situación de violencia; y, a la vez, disponer de una red de organizaciones públicas y privadas que trabajen de forma conjunta y coordinada para brindar una atención integral.

BIBLIOGRAFÍA

Arroyo Roxana y Ana Lucía Herrera, 2007. "Memorias Evento Nacional. Evaluación del cumplimiento de deberes del Estado de la aplicación de la Ley 103 y de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra las Mujeres". Quito: Corporación Humanas, Junio (fotocopia).

Camacho, Gloria, Kattya Hernández y Verónica Redrobán, 2009. *Las Comisarías de la Mujer ¿Un camino a la justicia?* Quito: CEPLAES, IDRC, Municipalidad de Cuenca.

Camacho, Gloria y Kattya Hernández. 2009. "Derechos, violencia, Comisarías de la mujer y acceso a la justicia. Percepciones de las mujeres del Cantón Cuenca". Quito: CEPLAES. Publicación digital: <www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/materiales.html>

Camacho, Gloria y Nelly Jácome. 2008. "Mapeo de las Comisarías de la Mujer y la Familia en el Ecuador". Quito: CEPLAES - IDRC. Publicación digital: <www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/materiales.html>

Camacho, Gloria. 2003. *Secretos bien guardados. Jóvenes: percepciones sobre violencia a la mujer y abuso sexual.* Quito, CEPAM.

Centro Ecuatoriano de Promoción y Acción de la Mujer, CEPAM, 2005. "Análisis de las encuestas sobre calidad de la atención en las Comisarías de la Mujer y la Familia". Quito. (Fotocopia)

Centro de Estudios y Desarrollo Social CEPAR**.** 2006. *Violencia de Género. Encuesta Demográfica y de Salud Materno Infantil - ENDEMAIN 2004***.** Quito.

Corporación Utopía, 2000, *Proyecto "Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia". Sistematización de las Comisarías de la Mujer y la Familia*, Quito: CEPAM.

Dirección Nacional de Género (DINAGE). Reportes estadísticos de las comisarías de la mujer y la familia. Quito (Base de datos no publicada)

Ecuador, 2008. *Constitución política de la República del Ecuador*.

Ecuador, 1995. *Ley 103 contra la violencia a la mujer y a la familia.*

Facio, Alda, 2004. "La modernización de la administración de justicia y la igualdad de género", ponencia presentada en el IX Congreso del CLAD, Madrid, 2-5 Novembre.

Fraser, Nancy. 1993. "Repensar el ámbito de lo público: Una contribución a la crítica de la democracia realmente existente". En Revista *Debate Feminista*. Vol. 7.

Ilustre Municipalidad de Cuenca. 2004. Primer Plan Cantonal para el fortalecimiento del derecho a una vida sin violencia intrafamiliar 2004 – 2007. Cuenca: Primera edición.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Ecuador en Cifras. Sistema integrado de consultas. Base: CEPAL/CELADE 2003-2007.

Jubb, Nadine et al. 2008. "Mapeo regional de las Comisarías de la Mujer en América Latina". Quito: CEPLAES - IDRC. Publicación digital: <www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/materiales.html>

Lamas, Marta. 1997. "Usos, dificultades y posibilidades de la categoría 'género'." En *Género. Conceptos básicos.* Lima: Universidad Católica del Perú.

Molyneux, Maxine. 2007. "Refiguring Citizenship: Research Perspectives on Gender Justice in the Latin American and Caribbean Region". En *Gender Justice, Citizenship Development*, Mukhopadhyay, Maitrayee y Navsharan (Eds.). Ottawa: IDRC and Zubaan.

Mukhopadhyay, Maitrayee. 2007. "Situating Gender and Citizenship in Development Debates: Towards a Strategy". En *Gender Justice, Citizenship Development*, Mukhopadhyay, Maitrayee y Navsharan (Eds.). Ottawa: IDRC and Zubaan.

Nivelo, Sonia. 2008. Documento analítico: Red interinstitucional de atención y prevención de la violencia intrafamiliar (RIAP - VIF). Cuenca: Diciembre.

Organización de Estados Americanos, OEA. 1994. *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, "Convención Belém do Pará"*.

Organización Panamericana de la Salud, OPS. 2004. *Redes de Esperanza, Proyecto "De lo local a lo nacional": Institucionalización del modelo de atención de la violencia intrafamiliar en el Ecuador.* Quito: OPS/OMS, Ministerio de Salud Pública, Embajada Países Bajos.

Organización Panamericana de la Salud, OPS. 1999. *Violencia contra las mujeres, la ruta crítica en Ecuador.* Quito: OPS.

Pateman, Carole. 2000. "Críticas feministas a la dicotomía público/privado". En *Perspectivas feministas en teoría política.* Barcelona: PAIDOS.

Reyna de Roche, Carmen Luisa. 2006. "Condicionamientos sociales, políticos y económicos al acceso a la justicia", en *Acceso a la justicia. La Universidad por la vigencia efectiva de los Derechos Humanos*, varios autores. Caracas: AUSJAL, CIDA, Konrad Adenauer, IIDH.

Rico, Nieves. 1996. *Violencia de género: un problema de derechos humanos.* Serie Mujer y Desarrollo, Unidad Mujer y Desarrollo. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Scott, Joan. 1997. "El género: una categoría útil para el análisis histórico". En *Género. Conceptos básicos.* Lima: Universidad Católica del Perú.

Torres, Andreina. 2006. "Justicia condicionada: pobreza y género en espacios de encuentro entre mujeres y justicia". Concurso de becas CLACSO-CROP (fotocopia).

Vargas, Virginia. 2000. "Una reflexión feminista de la ciudadanía". En *Estudios Feministas*, Año 8, 2° semestre.

Acceso a la justicia para mujeres en situación de violencia: El caso de Ciudad Sandino en Nicaragua

Almachiara D'Angelo y Yamileth Molina

INTRODUCCIÓN

Este estudio se enmarca en un proyecto regional que propone valorar, comparar y diseminar aprendizajes sobre los aportes de las Comisarías de la Mujer y servicios vinculados, con el fin de mejorar su eficacia y el impacto, no solamente para cumplir con las obligaciones del Estado y para responder a las demandas del movimiento de mujeres, sino para que las mujeres puedan mejorar su acceso a la justicia y poner fin a la violencia en sus vidas.

El estudio consta de dos partes: un mapeo sobre la situación de la violencia contra las mujeres en Nicaragua, la legislación, las políticas públicas y los servicios relacionados con esta problemática, en particular las Comisaría de la Mujer, la Niñez y la Adolescencia (CMNA) y su capacidad de garantizar el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia (D'Angelo, Molina y Jubb, 2008). El mapeo constituyó la puerta de entrada para la segunda fase del estudio, es decir para el componente de investigación primaria. Realizado a través de un estudio de caso en una Comisaría, analizando las dinámicas concretas entre los diferentes actores involucrados, para identificar los impactos de esta instancia especializada en la vida de las mujeres en situación de violencia y en su acceso a la justicia.

La encuesta de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDESA, 2007) reflejó que el 48% de las mujeres alguna vez casadas o unidas reportó que había recibido maltrato

verbal o psicológico, el 27% violencia física y el 13% violencia sexual por parte de alguna pareja o ex pareja. En total una de cada tres (29%) mujeres expresa que ha experimentado violencia física o sexual en su vida. El porcentaje de mujeres que reportan violencia en los últimos 12 meses se puede considerar como un indicador del tamaño actual del problema: el 21% de mujeres relató haber experimentado violencia psicológica, 8% violencia física y 4% violencia sexual[1].

Un estudio reciente sobre femicidio en Centroamérica, definido como "el asesinato de mujeres por razones asociadas con su género", forma extrema de violencia, registra un aumento de muertes violentas de mujeres en la región, con respecto a los datos identificados por las organizaciones de mujeres, lo que en algunos países representan auténticas escaladas (Carcedo, 2010). Con base en el análisis de las informaciones (periódicos y policía) se pudo observar que la mayoría de los homicidios de mujeres en los que se conoce quiénes los cometieron, como ocurrieron y el contexto, son femicidios[2].

El estudio concluyó que el femicidio puede producirse en cualquier ámbito ya que en todos hay discriminación y poder desigual; que los escenarios son los contextos socioeconómicos, políticos y culturales en los que se producen o propician relaciones entre mujeres y hombres particularmente desiguales, basadas en formas específicas de dinámicas de violencia contra las mujeres, las cuales favorecen la comisión de femicidios.

Finalmente, el estudio reporta que los femicidios en Nicaragua (D'Angelo, 2007) han crecido progresivamente a partir del año 2003 hasta 2005; en 6 años (2000-2005) los femicidios se han más que duplicado, pasando de 29 en 2000 a 65 en 2005. En el mismo período se han triplicado o incrementado más aún los episodios de violencia intrafamiliar y los delitos sexuales, lo que indica que la violencia de género está en aumento y que una de sus expresiones más dramáticas es el asesinato de mujeres[3].

Para realizar el estudio de caso, en Nicaragua se seleccionó la Comisaría de la Mujer, la Niñez y la Adolescencia de Ciudad Sandino, siguiendo los criterios acordados a nivel

---

[1] Se han realizado varias encuestas con distintas metodologías, coberturas geográficas y grupos poblacionales que arrojan resultados diferentes. Confites en el infierno que reporta los resultados de la encuesta realizada en 1996 por la Universidad Nacional de Nicaragua (UNAN de León) y otros actores, reporta que 1 de cada 2 mujeres ha sido maltratada físicamente alguna vez por su pareja y 1 de cada 4 ha sufrido violencia física en los últimos 12 meses del período estudiado (Ellsberg et al., 1998). La encuesta de BID- la Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (FIDEG) realizada en Managua en 1997 reporta que el 70% de las mujeres había vivido violencia física alguna vez en sus vidas, mientras que el 33% había experimentado violencia en el último año (Morrison y Orlando, 1997).

[2] El 64,47% en Guatemala, el 98,23% en Honduras, el 83,33% en Nicaragua, el 71,64% en El Salvador, el 71,74% en Costa Rica, el 77,78% en Panamá y el 66,18% en República Dominicana.

[3] Según registros policiales en 1997 las mujeres representaban el 38,8 % (23.953) del total de víctimas, en 1998 el 41,3% (26.890), en 1999 el 42,7% (30.633), en el 2000 el 43,4% (32.574), en el 2001 el 44,6% (39.328) y en el 2002 el 45,2% (41.487).
La lesión es el tipo de violencia que más denuncian las mujeres, alcanzando proporciones cada vez mayores dentro de la población de víctimas.
En 1998 las mujeres constituían el 46,6% (7.448) del total de víctimas de lesiones, en 1999 el 47,7% (8,990), en el 2000 el 50,.4% (10313) y en el 2001 el 51.,8% (12.250).

regional. Asimismo la investigación trató responder a las cuatro preguntas que guiaron el estudio en los cuatro países y utilizó la metodología descrita al inicio de esta publicación.

A través de la Ley N° 329, publicada en enero de 2000, se crea el municipio de Ciudad Sandino, con una extensión de 51,11 km² y una población total de 75.083, cuya tasa de crecimiento anual es de 2,5% (INIDE, 2008). Del total de la población, el 48,2% son hombres y el 51,8% son mujeres.

A nivel municipal existen alrededor de 24 organizaciones e instituciones estatales que forman parte de la Comisión Municipal de la Niñez. Como parte de su quehacer han desarrollado procesos de sensibilización en temas relacionados con la prevención del VIH- SIDA, educación, salud, prevención de la violencia y explotación sexual comercial dirigidos a niñas, niños y adolescentes.

LOS PRINCIPALES HALLAZGOS

Como sabemos, la violencia contra las mujeres se manifiesta como una pandemia que afecta a vastas regiones del mundo. Con base en diversos estudios realizados en Nicaragua, resulta que una de cada tres mujeres ha experimentado violencia física o sexual en su vida y que desde 2005 se da un aumento progresivo de femicidios representando la casi totalidad de asesinatos de mujeres.

En 1992 y 1996 se aprobaron leyes relacionadas con la prevención y sanción de la violencia intrafamiliar y en el Código Penal, aprobado en 2008, la violencia intrafamiliar quedó establecida como figura jurídica y delito específico, punible desde 2 hasta 13 años y se establecieron medidas de protección de urgencia para la víctima. La mediación, como una medida alterna de resolución de conflictos, está reconocida por la legislación nicaragüense, cuando las lesiones son consideradas leves y puede hacerse sólo una vez.

Las Comisarías de la Mujer y la Niñez, creadas en 1993, a la fecha constituyen una especialidad nacional de la Policía Nacional de Nicaragua, como Dirección de la Comisaría de la Mujer y la Niñez.

Las Comisarías han recorrido tres fases marcadas por distintos programas de servicios, en los que han intervenido diversos actores junto con la Policía, en particular la Red de Mujeres contra la Violencia y el Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM). Actualmente no hay proyectos de co-gestión, aunque en los territorios, a menudo, se establece coordinación con las organizaciones de mujeres presentes.

Desde su creación se quiso poner en marcha un modelo de atención integral que incluyera la prevención y la atención, a lo que en la segunda fase (2002-2004) se agregaría un proceso de empoderamiento de la víctima y la reformulación de un proyecto de vida.

A pesar de que las mismas CMNA, en los últimos años, han impulsado dos campañas de comunicación en materia de prevención de la violencia, en la práctica este modelo integral no logra ejecutarse. Sólo en aquellos territorios donde se da cierta coordinación con organizaciones de mujeres que se ocupan directamente de la problemática, se logran desarrollar ciertos niveles de prevención, a través de promotoras comunitarias voluntarias y campañas de sensibilización a la población sobre este problema.

Finalmente, el empoderamiento de las usuarias, que era uno de los propósitos que guió la participación del movimiento de mujeres, resultó una meta demasiado ambiciosa en el marco de un modelo centrado en la atención y considerando las concepciones hegemónicas del sistema de justicia, todavía plagadas de valores machistas tradicionales.

Para la realización de este estudio, que tomó en consideración como principales sujetos de análisis a las mujeres que acuden a la CMNA de Ciudad Sandino, nos hicimos algunas preguntas, comunes a las realizadas en los demás países:

¿Cuáles son los caminos de las mujeres que sufren violencia de acuerdo a las opciones que le ofrece la realidad?

¿Qué respuestas encuentran por parte de las diferentes instituciones involucradas en el *iter* hacia la justicia, en particular por parte de la CMNA?

¿Cuáles son las concepciones que guían a las mujeres y las instituciones que las atienden respecto a esta problemática?

¿A través de sus caminos y de su paso por la comisaría especializada, las mujeres logran poner fin a la violencia y acceder a la justicia?

LOS CAMINOS DE LAS MUJERES

La CMNA es la puerta de entrada

De acuerdo a los resultados de la encuesta de opinión realizada con mujeres de Ciudad Sandino, la gran mayoría de ellas considera que la violencia constituye una violación a los derechos de las mujeres, y conocen la ley que la sanciona.

Asimismo, los resultados de la encuesta identifican a la CMNA como la puerta de entrada para las mujeres, las niñas, los niños y adolescentes del municipio, que deciden denunciar la violencia en que viven y buscar la justicia.

Como se pudo analizar a través de los resultados del trabajo de campo, la CMNA está considerada como un espacio de referencia importante para las mujeres de Ciudad Sandino, pues la ven como un espacio al que, al menos hipotéticamente, acudirían para denunciar casos de violencia.

Largas historias de violencia

Sin embargo, en la práctica, las historias de violencia contadas por las mujeres son largas, de muchos años durante los cuales se han venido repitiendo los episodios de maltrato, como también es largo y contradictorio el camino para llegar a la denuncia.

Frente a una situación concreta de violencia, por lo general, las mujeres buscan ayuda entre las personas más cercanas o, si les es posible, intentan alejarse de la pareja.

Las razones por las que las mujeres soportan por tanto tiempo la violencia son varias. Entre ellas se destacan: el hecho de no reconocer, a menudo, la violencia, particularmente la psicológica; el hecho de haberse casado en edad muy temprana; la falta de una red de apoyo familiar y social; la presencia de hijos/as; la dependencia económica; y, el temor a las reacciones del hombre.

Pero, finalmente, entre todas las causas se destaca la subordinación en que viven las mujeres en sus relaciones de pareja, pues por lo general el hombre impone sus reglas, controla y domina, todo esto reforzado por las creencias familistas y religiosas sobre el rol de la mujer, la indisolubilidad del matrimonio y otras que vienen impuestas por el entorno y que, como se pudo constatar a través de las voces de las mujeres, influye fuertemente también en sus propios juicios.

La denuncia: El primer paso de un largo camino

Hay varios factores desencadenantes respecto a tomar la decisión de poner la denuncia. Uno de los principales factores es el miedo; es decir la relación violenta llega a un punto en que las mujeres empiezan a temer por su vida, debido a la gravedad de las agresiones. A menudo la mujer toma la decisión de poner la denuncia cuando la pareja agrede a familiares muy cercanos, como a su madre o hijos/as. La ayuda de personas que permiten a las mujeres sentirse respaldadas, determina a menudo que la mujer decida poner la denuncia.

Después de haber puesto la denuncia emprende un camino cargado de dificultades, donde intervienen varias instituciones en la fase de investigación (CM, Policía, Fiscalía, Instituto de Medicina Legal) para determinar si se trata de una falta que se resuelve con mediación, o de un delito para enviarlo a juicio.

De por sí, la relación con cada institución, regida por sus normas y procedimientos, reviste cierto grado de complejidad y no siempre las respuestas son inmediatas; esto se complica por el desarrollo relativamente reciente de las mismas instituciones encargadas, lo que implica una serie de limitaciones.

En Ciudad Sandino no hay presencia del Instituto de Medicina Legal, lo que significa que las mujeres que deciden poner una denuncia, tienen que ir a Managua para su valoración, lo que implica pérdida de tiempo y mayores costos.

En el municipio hay un Juzgado Local Penal, donde se procesan en primera instancia los delitos menos graves y las faltas. Sin embargo, en caso de delitos graves, los procesos judiciales se realizan en los Juzgados de Distrito, ubicados en la ciudad de Managua que queda a 15 minutos de Ciudad Sandino.

En ocasiones, las usuarias de la CMNA son remitidas por la Comisaría a otras instancias con las que tienen acuerdos de cooperación para que les den atención psicológica o asesoría legal. Entre éstas hay que destacar la labor de algunas organizaciones no gubernamentales, como Ixchen, la Asociación de Mujeres para la Integración de la Familia en Nicaragua (AMIFANIC) y Redes de Solidaridad, sobre todo por el seguimiento psicológico y, en algunos casos, legal.

Por otro lado, la CMNA se apoya en organismos de gobierno presentes en el territorio, como la delegación del Ministerio de la Familia ("Mifamilia"), en los casos de interposición de demandas alimenticias o de tutela de hijos/as. También, se encuentra el Hospital Nilda Patricia Velazco de Zedillo (conocido como "El Hospitalito"), del Ministerio de Salud (MINSA), que brinda atención a mujeres que han sido violentadas.

La mediación como práctica recurrente

Muchas de las denuncias interpuestas por las mujeres, como se pudo analizar a lo largo de la investigación, son resueltas en trámites de mediación. A menudo las mujeres no cuentan con la información necesaria para valorar las implicaciones que tiene esta decisión. En efecto, el proceso para determinar si se trata de un delito o de una falta penal, que puede terminar en mediación y que involucra a varias instituciones (Comisaría, la Dirección de Resolución Alterna del Conflicto–DIRAC, Medicina Legal, Fiscalía), a menudo se da sin que las mujeres se enteren de lo que está pasando.

La CMNA es la encargada del seguimiento a los casos que se resuelven por la vía de la mediación; sin embargo, por la gran cantidad de casos de este tipo, no siempre logra cumplir con esta función.

La misma Juez Local Penal de Ciudad Sandino considera que el procedimiento de la mediación, en el corto o mediano plazo, hace difícil el castigo para un agresor reincidente.

Muchas mujeres dejan el camino

Por otro lado, el camino que lleva hasta el juicio es un camino largo, que tiene costos económicos y emocionales y que demanda que las mujeres tengan mucho el empeño para llegar hasta el final, sobre todo, como se pudo constatar en las estadísticas, si la resolución en la mayoría de los casos no las favorece.

Los actores involucrados en la ruta institucional en Ciudad Sandino, por lo general, están conscientes de los nudos procedimentales y de actuación que existen en el camino, los cuales determinan la demora de la ruta institucional y juegan un papel negativo en el acceso a la justicia.

Por esto, y por la misma complejidad de las relaciones con el agresor, muchas mujeres interrumpen espontáneamente el camino judicial. Encontramos que en muchos casos las mujeres han acudido a la CMNA en más de una ocasión, sin llegar nunca a juicio, menos aún a una sanción.

LAS RESPUESTAS DE LA CMNA

Hay consenso generalizado sobre el hecho de que las CMNA han contribuido a visibilizar la problemática de la violencia y que, allí donde existen, son un punto de referencia importante para las mujeres. A la par, sin embargo, se señala una serie de limitaciones entre las que se evidencia la limitada cobertura, ya que cubren sólo una parte del territorio nacional.

La atención de la CMNA

La labor de la CMNA es compleja. Entre sus tareas principales figuran: recibir denuncias, atender las citas, dar atención psicológica a las mujeres que sufren violencia, investigar el caso, capturar al agresor cuando corresponde, ir a los juicios, hacer labor de divulgación

y capacitación. Además, esta instancia no se limita a atender las denuncias de violencia, ya que hacia ella se dirigen también mujeres que presentan casos relacionados con la propiedad, pensión alimenticia, tutela de los/as hijos/as, etc. Finalmente, un nuevo servicio que se ha venido poniendo en marcha desde el año 2008, es un programa de atención para los hombres[4].

Las condiciones físicas, el poco personal y, de manera general, los recursos materiales con que cuenta, resultan insuficientes para atender la demanda de las usuarias. Si se le agrega, como ocurre a menudo, el abandono de los casos por parte de las mujeres frente a las complejidades humanas e institucionales que enfrentan, todo esto repercute negativamente en el personal de la institución, situaciones que con frecuencia generan cansancio y frustración.

Igualmente, es necesario reconocer que el personal de la Comisaría también puede vivir violencia en sus propios hogares; pues, como se pudo constatar a través de las mujeres que participaron en los diferentes momentos del proceso de investigación, algunas de las víctimas eran policías.

Qué buscan las mujeres

Cuando las mujeres toman la decisión de poner la denuncia, lo que en realidad buscan es protección y apoyo para sí mismas. Es decir, buscan lograr detener la violencia y alejar al agresor de la casa, mas no que éste sea castigado por su actuación. Es por la misma búsqueda de protección que muchas mujeres quieren que la persona que les está violentando sea apresada, "que le den un sustito", y no que reciba la sanción que le corresponde. Como se pudo observar en los resultados de la encuesta, sólo un 12,8% de las mujeres contesta que irían a la CMNA para que detengan al hombre que las ha agredido.

Por lo general, las mujeres consideran que la CMNA es un punto de referencia importante, debido a la protección que les puede brindar o que, en efecto, les ha brindado. La mayoría expresó su satisfacción respecto al servicio recibido.

Es necesario señalar que la aplicación de las medidas de seguridad y protección se relaciona también con las otras instancias, que forman parte del sistema de justicia, llamadas a dictar y aplicar medidas de protección.

---

[4] El método utilizado es el repulse, utilizando como criterio de selección de los hombres que participan, aquellos que en el que sus actuaciones solamente son consideradas como faltas penales.

Algunas mujeres, en cambio, han señalado su inconformidad con la respuesta de la CMNA, por diferentes razones:

- El hecho de que no siempre dan una respuesta inmediata a los llamados de las mujeres que están viviendo la situación de violencia.
- Que no dan la información y la orientación suficiente para que las mujeres puedan tomar sus decisiones o, en todo caso, seguir su ruta de manera más consciente e informada.
- Algunas mujeres han percibido un servicio de atención poco amigable, pues esperan un trato más cálido y personalizado, una actuación "del lado de las mujeres".
- Algunas mujeres manifestaron que se sintieron revictimizadas, no sólo por la CMNA, sino por las otras instituciones que conforman su ruta.

A pesar de estas limitaciones, por lo general las mujeres consideran que la CMNA desarrolla un rol importante de cara a la problemática de la violencia porque es un punto de referencia para las mujeres que sufren violencia, pues "ya saben adónde ir"; por el temor de ser detenidos que genera en los agresores; y, finalmente, porque se ha roto el silencio sobre la violencia contra las mujeres.

Algunas mujeres valoran positivamente el apoyo brindado por las organizaciones de mujeres que trabajan el tema de violencia en el municipio. Con frecuencia, las mujeres acudieron a dichas organizaciones porque fueron remitidas por la misma CMNA.

LAS CONCEPCIONES QUE GUÍAN A LAS MUJERES E INSTITUCIONES

A pesar de contar con una legislación que castiga como delito la violencia contra las mujeres, en la conciencia colectiva todavía no se ha afianzado el contenido de la ley, ya que siguen predominando concepciones que ven a la unidad familiar como un bien en sí, del cual la garante es la mujer.

Las mismas mujeres comparten esta concepción en gran medida, como se pudo verificar también en la encuesta a la población femenina, lo que contribuye a mantener relaciones de subordinación en las parejas, las que a menudo son reforzadas por las concepciones religiosas, la dependencia económica, la presencia de sus hijos/as.

Estas mismas concepciones también están presentes en las instituciones que se ocupan de los casos de violencia hacia la mujer, las cuales dificultan a menudo una solución que

favorezca a las mujeres en situación de maltrato. Como se pudo constatar, el recurso a los procesos de mediación, que se da en la mayoría de los casos, refleja en gran medida estas concepciones familistas.

EL ACCESO A LA JUSTICIA

Uno de los nudos principales respecto a la violencia contra las mujeres es que, a pesar de las leyes existentes el acceso a la justicia para las mujeres que sufren violencia resulta muy limitado. De los casos que llegan hasta el juicio, que son menos del 10%, la mayoría se resuelve en sentencias absolutorias. Esta situación no sólo alude a las CMNA sino a todas las instituciones involucradas en la llamada "ruta crítica" que recorren las mujeres luego de denunciar el delito contra ellas cometido.

Entre las causas hay que relevar que muchas veces, en la práctica, las diferentes instituciones que atienden los casos de violencia no se han apropiado de las leyes e instrumentos que guían su accionar en este proceso, o no han logrado incorporar como delitos las violaciones a los derechos humanos de las mujeres de modo consistente, entre otras razones, por el predominio de las concepciones familistas que postergan los derechos de las mujeres a nombre del bienestar del grupo familiar.

Finalmente, a pesar de que las Comisarías de la Mujer, la Niñez y la Adolescencia (CMNA) han contribuido significativamente a visibilizar la problemática de la violencia ejercida en el hogar, sus aportes respecto a la posibilidad de que las mujeres ejerzan sus derechos han sido bastante reducidos.

¿Se hizo justicia? ¿Qué entienden las mujeres por justicia?

La mayoría de las mujeres involucradas en el estudio consideran que la CMNA de Ciudad Sandino facilita la justicia para las mujeres, ya que en muchos casos ayuda a detener la violencia; sin embargo, muchas de ellas siguen enfrentando situaciones de violencia y peligro como ilustra el siguiente testimonio: "sí se ha calmado, pero todavía le tengo miedo".

Nos preguntamos ¿qué entienden las mujeres por justicia en una situación de violencia? Para las mujeres entrevistadas, la justicia empieza al ser sujeto activo y consciente de su derecho a vivir sin violencia, y la conciben como un proceso que se va construyendo y en el que participan varios actores.

Muchas de las mujeres entrevistadas están conscientes de que el proceso de lograr justicia empieza por ellas mismas, en la medida en que vayan superando su subordinación en su relación de pareja y adquieran conciencia de sus derechos. En este proceso algunas mujeres han empezado a buscar y a construir su propia autonomía.

En el camino de lograr justicia para las mujeres, es muy importante involucrar a la comunidad. Se trata de sensibilizar a la población, organizar comités de apoyo, crear redes solidarias entre mujeres que den información, sensibilicen y acompañen. Inclusive se podría involucrar a antiguas usuarias de la CMNA, que ya conocen los caminos para apoyar a las mujeres en situación de violencia.

LA ARTICULACIÓN, EL DESAFÍO PARA TODAS LAS INSTITUCIONES

Considerando la complejidad y la dimensión del problema de la violencia contra las mujeres, éste no puede ser "reservado" sólo a instancias especializadas, como en el caso de las Comisarías, que además cubren sólo una mínima parte del territorio nacional.

En esta labor se debe involucrar a todas las instituciones presentes en el territorio, sean de gobierno o de la sociedad civil. Sobre todo, es indispensable que intervenga la institución policial, no solo la CMNA, incluyendo a todas sus especialidades. De forma especial debería asumir responsabilidades al respecto el jefe de sector, quien está encargado de velar por la seguridad de la comunidad y debe, cumplir un rol preventivo; quien, además es el referente más conocido y cercano para la comunidad.

Se trataría de retomar las concepciones que inspiraron la creación de las CMNA, que planteaban una integralidad en el abordaje de la violencia, lo que implica realizar labores de prevención, atención y seguimiento, como también la articulación de esfuerzos. Sabemos que en el municipio ya se han dado coordinaciones puntuales y algunos procesos de colaboración entre diferentes instituciones para encontrar respuestas más integrales y eficaces al problema de la violencia a las mujeres. Se trataría de dar continuidad, relevancia y sistematicidad a estas iniciativas y, sobre todo, se buscaría involucrar más directamente a la población.

Esta investigación, además de concentrarse en la profundización del conocimiento de la problemática, ha pretendido todo el tiempo interactuar con la realidad del municipio, involucrando a la CMNA y a las diferentes instituciones y actores relacionados con la problemática, con el objetivo de aportar pistas de trabajo para su mejor abordaje e ir sentando las bases para una colaboración más permanente.

CONCLUSIONES

Es consenso generalizado el hecho que las CMNA han contribuido a visibilizar la problemática de la violencia y que, allí donde existen, son un punto de referencia importante para las mujeres. Sin embargo, a la par se señalan una serie de limitaciones, entre las cuales se evidencia el nivel de cobertura, ya que cubren sólo una parte del territorio nacional.

Respecto al tipo de servicio que brindan, se quiso implementar un Modelo de Atención Integral que incluyera la prevención, la atención, y pretendiendo finalizar con un proceso de empoderamiento de la víctima y la reformulación de un proyecto de vida. Sin embargo, este modelo de atención se reveló demasiado ambicioso para la realidad en la que vivimos, sea por razones objetivas, relacionadas con el nivel de desarrollo y la capacidad concreta de las instituciones involucradas, que subjetivas, relacionadas con las concepciones prevalecientes en esta sociedad acerca de esta problemática.

A pesar de contar con una legislación que castiga como delito la violencia contra las mujeres, en la conciencia colectiva todavía no se ha afianzado el contenido de la ley, ya que siguen predominando concepciones que ven a la unidad familiar como un bien en sí, de la cual la garante es todavía la mujer. Las mismas mujeres en gran medida comparten esta concepción, reforzada a menudo por concepciones religiosas, dependencia económica, presencia de los hijos y las hijas.

Estas mismas concepciones presentes en las instituciones que se ocupan de los casos de violencia hacia la mujer, dificultan a menudo una solución que favorezca a las mujeres en situaciones de maltrato. Como se pudo constatar, el recurso a los procesos de mediación, que se da en la mayoría de los casos, refleja en gran medida estas concepciones familistas.

Entre las causas hay que relevar que muchas veces, en la práctica, las diferentes instituciones que atienden los casos de violencia no se han apropiado de las leyes e instrumentos que guían su accionar en este proceso, o no han logrado incorporar como delitos las violaciones a los derechos humanos de las mujeres de modo consistente.

En el caso concreto, la CMNA de Ciudad Sandino viene considerada un espacio de referencia importante para las mujeres del municipio, sin embargo, en la práctica las historias de violencia contadas por las mujeres son largas, de muchos años, durante los cuales se han venido repitiendo episodios de violencia y el camino para llegar a la denuncia es un camino largo y contradictorio, por los nudos procedimentales y de actuación que existen en el camino y que determinan la retardación de la ruta institucional y que juegan un papel negativo en el acceso a la justicia. Muchas mujeres entran y salen de la CMNA hasta con cuatro o cinco denuncias, sin culminar el procedimiento, otras simplemente se

retiran del proceso. Finalmente un porcentaje mínimo de denuncias llega hasta el juicio, alrededor del 10%, que culmina, en la mayoría de los casos con sentencias absolutoria.

Por otro lado, las mismas mujeres que acuden a la CMNA, lo que buscan es fundamentalmente protección y es en este contexto que, en la mayoría de los casos, ponen la denuncia. Respecto a esta función, la mayoría de las mujeres expresaron su satisfacción, consideran que es un punto de referencia para las mujeres que sufren violencia, "ya saben adonde ir", por el temor que genera en los agresores la posibilidad de ser detenidos y porque se ha roto el silencio sobre la violencia contra las mujeres.

Sin embargo, a la par se señalaron una serie de limitaciones, ya que las condiciones físicas, el poco personal y, más en general, los recursos materiales con que cuenta, resultan insuficientes para atender la demanda de las usuarias. En particular se señala que no siempre dan una respuesta inmediata a los llamados de las mujeres que están viviendo la situación de violencia, que no dan la información y los consejos suficientes para que las mujeres puedan tomar sus decisiones y, en algunos casos algunas mujeres se sintieron revictimizadas, no encontrando una atención cálida y personalizada, "del lado de las mujeres".

Finalmente, a pesar de que las Comisarías de la Mujer, la Niñez y la Adolescencia han contribuido significativamente a visibilizar la problemática, sus aportes respecto a la posibilidad de que las mujeres ejerzan sus derechos ha sido bastante reducido.

BIBLIOGRAFÍA

Bourdieu, Pierre. 1998. *La Domination Masculine*. Paris: Editions Seuil.

Carcedo, Ana. 2010. *No olvidamos ni aceptamos. Femicidio en Centroamérica, 2000-2006*. San José, Costa Rica: Asociación Centro Feminista de Información y Acción (CEFEMINA).

Carcedo, Ana. 2007. "Femicidio en Centroamérica. Presentación de los Avances de investigación" en la XVII Reunión Ordinaria del Consejo de Ministras de Mujeres de Centroamérica (COMMCA), Guatemala, 12 de septiembre, mimeo.

Chiarotti Boero, Susana. 2009. "¿Somos las feministas una minoría significante?" en CLADEM. *Los derechos de las mujeres en clave feminista: Experiencias del CLADEM.* Lima: CLADEM.

D'Angelo, Almachiara. 2006. "El Femicidio en Nicaragua". Mimeo.

D´Angelo, Almachiara y Gamboa, Marbel. 2007. "Estudio exploratorio sobre el sector turismo con enfoque de género: Nicaragua". Informe final de consultoría para el Programa Regional La Agenda Económica de las Mujeres – II Fase. Managua: UNIFEM/PNUD.

D´Angelo, Almachiara y Heumenn, Silke. 1999. *Maltratar de hacer pareja. Concepciones y prácticas en la lucha contra la violencia hacia la mujer*. Managua: Entre Pueblos / GVC / Terra Nuova.

Ellsberg, Mary, et al. 1998. *Confites en el Infierno: Prevalencia y características de la violencia conyugal hacia las mujeres en Nicaragua*. 2da edicion. Managua: Red de Mujeres contra la Violencia, UNAN León, Universidad Umea, Inpasa.

Espinosa González, Isolda, 2004. *Perfil de género de la economía nicaragüense en el nuevo contexto de la apertura comercial*. Managua: UNIFEM.

Facio, Alda. 2000. "El acceso a la justicia desde una perspectiva de género". <fundacionjusticiaygenero.com/index.php?option=com_content&view=article&id=65&Itemid=148>.

Gamboa M., D´Angelo A., Kries, S. 2007. *Flexibilización del mercado laboral en Nicaragua*. Managua: PNUD, UNIFEM.

Hidalgo, Ana Lorena y Ramellini Centella, Teresita. 1998. "Evaluación del proyecto 'Ampliación y Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Niñez en Nicaragua'". Managua: mimeo.

Ibarra, Eloisa. 2006. "Corte Suprema de Justicia (CSJ) reclama mano dura contra agresores de niños y mujeres", *El Nuevo Diario* (Managua), 29 septiembre. <impreso. elnuevodiario.com.ni/2006/09/29/nacionales/30134>.

INIDE, MINSA. 2007. *Informe Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud, 2006-07*. Managua: Instituto Nicaragüense de Información para el Desarrollo y Ministerio de Salud.

INIDE. 2008. Ciudad Sandino en cifras. Managua: Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE).

Jubb, Nadine. 2007. "Funding the Engendering of Democracy: External Funding and the Contested Terrain of the Nicaraguan Women's and Children's Police Stations." Documento preparado para el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanas (LASA), Montréal, Canada, 5-8 de septiembre.

Jubb, Nadine, Barahona, Milagros y D'Angelo, Almachiara. 2004. "Evaluación final del proyecto 'Red de Servicios de Atención a Mujeres, Niñez y Adolescentes, Víctimas y Sobrevivientes de Violencia Intrafamiliar y Sexual. II Fase, Programa Comisarías". Managua: "Red de Servicios", mimeo.

Jubb, Nadine y Recinos Montes, Ana Sonia. 2003. "Informe de evaluación intermedia. 'Red de Servicios de Atención a Mujeres, Niñez y Adolescentes, Víctimas y Sobrevivientes de Violencia Intrafamiliar y Sexual. II Fase, Programa Comisarías'". Managua: "Red de Servicios", mimeo.

Largaespada Cedeño, Isabel. 2006. "Encuesta de Opinión". Dirección Comisaría de la Mujer y la Niñez. Managua: Policía Nacional, mimeo.

Meza Gutiérrez, María Auxiliadora, et al. 2005. *Análisis jurídico de sentencias relativas a delitos de violencia intrafamiliar y sexual y demandas civiles en materia de familia.* Managua: Agencia Española de Cooperación Internacional.

Morrison, Andrew y Orlando, María Beatriz. 1997. "El impacto socioeconómico de la Violencia Doméstica contra la Mujer en Chile y Nicaragua". Washington, D.C.: Banco Inter Americano de Desarrollo y FIDEG, octubre.

O'Neill, Sally. 2004. "En el mundo hay dos países mimados por la cooperación y uno es Nicaragua", *Envío,* 268 (julio) <www.envio.org.ni/articulo/2171>.

Organización Panamericana de la Salud. 2002. "Informe final." 26.ª Conferencia Sanitaria Panamericana, 54.ª Sesión del Comité Regional. Washington, D.C., 23-27 de septiembre. < http://www.paho.org/spanish/gov/csp/csp26index-s.htm>.

Pineda Fermán, Irene. 1999. "La mujer maltratada: sus redes y estrategias para afrontar la violencia", *Encuentro*, Universidad Centroamericana (UCA), (Managua), año 31, no. 48, pág. 21-29.

Policía Nacional. 1998. "Violencia contra la mujer: Un enfoque particular". *Cuadernos Policiales*, no. 1. Managua: Policía Nacional.

Policía Nacional. 1997. "Memoria." Taller con el Consejo Consultivo de Género de la Policía Nacional. Managua: Policía Nacional.

República de Nicaragua. 2007. "Código Penal de Nicaragua". Asamblea Nacional. Managua: Diario Oficial La Gaceta, 13 de noviembre.

Torres Silva, Ileana. 2002. "Memoria de la Comisaría de la Mujer y la Niñez". Managua: Policía Nacional, mimeo.

Torres Silva, Ileana, Quintero S., Ivania y Vargas Cuadra, Julia. 2000. *Diagnóstico del uso de Arreglos Extrajudiciales en las Comisarías de la Mujer y la Niñez, Policía Nacional*. Managua: Policía Nacional y Movimiento de Mujeres María Elena Cuadra.

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

Ivonne Macassi León, Liz Ivett Meléndez López, Claudia Rosas Simas de Souza y Gina Yáñez De la Borda

INTRODUCCIÓN

Una de las principales políticas públicas para enfrentar la violencia contra las mujeres, especialmente aquella que es perpetrada en el hogar, ha constituido 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 violación a los derechos humanos. La creación de las Comisarías de Mujeres en Perú 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. Sin embargo, se reconoce que aún subsisten una serie de dificultades y limitaciones que debilitan esta propuesta, afectando directamente el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres en situación de violencia.

El presente capítulo es una síntesis de los principales hallazgos de la investigación cualitativa realizada sobre la Comisaría de Mujeres de Villa El Salvador. En el Perú se definió como ámbito geográfico de investigación el distrito de Villa El Salvador (VES). El territorio de VES tiene una extensión de 35.546 kilómetros cuadrados; actualmente se le considera uno de los distritos de mayor crecimiento poblacional del país, cuenta con 381,790 habitantes[1]; cifra que representa el 5% de la población total de la provincia

[1] Datos y gráfico obtenidos del Sistema de Indicadores Demográficos, Sociales y Económicos del Instituto Nacional de Estadística (INEI), Censo Nacional 2007, en <www.inei.gob.pe>

de Lima. La totalidad de la población es urbana, el distrito presenta una relativa mayoría porcentual de mujeres 50,4% frente al 49,6% de hombres. La edad promedio general es de 27,4 años; por lo tanto se trata de una población principalmente joven.

Una de las principales demandas de la población femenina del distrito ha sido y es la atención de la violencia familiar y sexual. La Comisaría de Mujeres de VES fue creada el 30 de enero del 2002, como una unidad especializada de atención a las denuncias de violencia familiar. La instalación de esta dependencia fue el resultado de la demanda directa hacia el gobierno central de las organizaciones locales de mujeres y de la población en general, debido a los altos porcentajes de violencia familiar y de pareja que se registraban en el distrito. De acuerdo a la cifras reportadas por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), VES es uno de los distritos con más altos índices de violencia contra la mujer en Lima Metropolitana. En efecto, el Centro de Emergencia Mujer (CEM)[2] de VES, reporta que entre el año 2002 y hasta junio del 2009 se han atendido 8.488 casos de personas victimas de violencia familiar y/o sexual, de las cuales más del 90% son mujeres. El 21,7% de mujeres maltratadas son niñas y adolescentes de entre 0 y 17 años de edad. Así mismo, el 74,5% de víctimas se encuentra entre los 18 y 54 años.

Actualmente en el distrito de VES existen instancias descentralizadas del Poder Judicial, agrupadas en lo que se denomina Módulo Básico de Justicia, estos espacios permiten que la población tenga mayor acceso a la justicia. Este Módulo Básico de Justicia cuenta con cuatro Juzgados de Paz Letrados, dos Juzgados Mixtos y una oficina del Ministerio de Justicia, encargada de brindar asistencia legal gratuita. De otro lado, el Ministerio Público también cuenta con instancias descentralizadas que operan en el distrito, dos Fiscalías Mixtas, una Fiscalía de Familia recientemente creada, y la División Médico Legal de VES del Instituto de Medicina Legal. Asimismo, desde el año 2002, se encuentra ubicado dentro de la CM de Villa El Salvador el Centro de Emergencia Mujer del MIMDES.

El proceso de investigación se llevó a cabo a través de la ejecución de tres componentes o momentos. El primero fue la elaboración del mapeo de los modelos de CM existentes. El segundo incluyó la realización de la investigación con mujeres en general, que se desarrolló a través de la aplicación de una encuesta poblacional sobre opiniones y percepciones a 325 mujeres de entre 19 y 50 años de edad residentes del distrito; la investigación con usuarias de la CM, mediante 36 entrevistas de salida a mujeres que salían de la comisaría y de 16 entrevistas a profundidad también realizadas a mujeres que habían utilizado este servicio, todas ellas residentes de VES y en un rango de edad entre los 19 y 50 años. El tercer componente o momento se desarrolló a través de la

[2] Centro de Emergencia Mujer (CEM), es un servicio público, especializado y gratuito del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), que presta apoyo social, psicológico y asesoría jurídica legal a las denunciantes y/o personas que buscan orientación en materia de violencia familiar y sexual.

aplicación de entrevistas al personal de las CM, la policía y otros actores institucionales relacionados, logrando entrevistar a un total de 26 operadores de servicios, de los cuales 11 pertenecían a la Policía Nacional del Perú. Adicionalmente, se realizó una observación no participante en las instalaciones de la CM a lo largo de una semana, por un lapso de 21 horas aproximadamente.

Finalmente, el capítulo que a continuación se presenta es el resultado del análisis de los instrumentos aplicados en el segundo y tercer componentes de la investigación y está organizado según las cuatro hipótesis que guiaron el estudio regional.

PERCEPCIONES SOBRE EL ACCESO A LA JUSTICIA Y EL EJERCICIO DEL DERECHO A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

En las mujeres existen diversas concepciones sobre el acceso a la justicia, las cuales no siempre coinciden con las concepciones formales e institucionales y no siempre se refieren a la aplicación de una sanción; por lo menos en los términos contemplados por el sistema normativo nacional.

Concepciones sobre violencia que circulan entre las mujeres

En sus imaginarios se encuentran operando dos concepciones en conflicto. La concepción de derechos[3] y la concepción familista[4]. La primera permite que las mujeres identifiquen de forma espontánea derechos básicos; no obstante, la idea de conservar la "unidad familiar", prevalece por encima del derecho a una vida libre de violencia. Las usuarias perciben que la violencia es un asunto muy negativo y es evidente que la razón principal de acudir a la CM es el deseo de detenerla. Las contradicciones surgen cuando las capacidades de las mujeres han sido afectadas por la vigencia de imaginarios que obstaculizan la identificación de las consecuencias del maltrato y los caminos para superarlo; a la vez que se evitan el cuestionamiento sobre lo justo en sus propias vidas.

---

[3] Según la Encuesta Poblacional: "Percepciones y opiniones sobre la Comisaría de Mujeres de Villa El Salvador"; el 51,7% de entrevistadas reconoció el derecho a la igualdad como el más importante, mientras que el 43,7% afirma que la no violencia es un derecho legitimo. Así mismo, al preguntar sobre el "debe ser" en una mujer que ha sufrido maltrato, el 77,5% señala que la respuesta más adecuada es la denuncia; seguida de la separación conyugal en un 21,5%.

[4] Concepción relacionada con valores que posicionan por encima de los derechos de las personas, la unión familiar. Esta concepción tiende a mantener a la mujer en roles inferiores de poder, naturalizar el rol social de cuidadora del hogar y en función a ello justificar y naturalizar su sumisión ante la violencia.

Los elementos clásicos de justificación de la violencia que siguen vigentes en las subjetividades de las mujeres, obstaculizando la autopercepción del problema como un asunto social, reubicándolo en el plano de lo personal-privado, son: el alcohol, las drogas, una infancia problemática, la infidelidad masculina y las dificultades económicas. Estos mitos van de la mano con valores estereotipados sobre el rol de las mujeres como madres, cuidadoras de la familia y esposas. De tal forma, enfrentar la violencia mediante el sistema formal y/o separarse de la pareja la viven como una trasgresión culposa, que implica muchos riesgos.

En lo relacionado a las capacidades de las mujeres, se ha encontrado que éstas pueden verse disminuidas, deformadas y/o fortalecidas dependiendo de las condiciones de vida y la estructura socio histórica en la que se desenvuelvan. Entre los factores que determinan su capacidad de acción, encontramos: (a) la prevalencia y el grado de peligrosidad de la violencia, (b) la información asequible y/o disponible (c) la reflexión individual sobre los riesgos simbólicos y materiales para enfrentar el hecho, (d) empobrecimiento de las mujeres, y (e) la respuesta de los actores institucionales.

Debe destacarse que las mujeres no mantienen una actitud ni un pensamiento pasivo. La investigación ha señalado que las mujeres establecen una serie de estrategias para enfrentar la violencia e impedir que ésta afecte más sus vidas. Una de las principales acciones es la contra-agresión; a la vez que actúan guiadas por un razonamiento práctico que las ayuda a tener precauciones, ya sea para proteger su cuerpo de marcas que perjudiquen sus actividades cotidianas o para tomar evidencias del ataque con la idea de usarlas para probar los hechos. Por el lado de sus imaginarios, se ha detectado que existen nociones que les permiten ubicar la violencia en el plano relacional/cultural, reconociendo que persisten comportamientos machistas y desigualdades en las relaciones de pareja. Las mujeres logran identificar su problema en un contexto complejo, haciendo alusión a la permanencia de múltiples situaciones de vulnerabilidad a las que están expuestas y que disminuyen sus oportunidades de salida, como: su condición socioeconómica y su estatus social. Consideramos que se trata de un avance reflexivo en torno a la comprensión de la complejidad del problema, hecho que contribuye a evitar la estigmatización de las mujeres como víctimas, y evidencia que las personas en situación de violencia también tienen agencia social y personal, la cual debe ser fortalecida orientándola hacia un empoderamiento de sus derechos (conciencia de los mismos) y por ende al ejercicio de su ciudadanía.

De otro lado, se ha encontrado que cuando las usuarias deciden acceder al circuito formal de justicia, ya han atravesado por un periodo largo de prevalencia de la violencia; y, por lo general, la decisión es provocada por la conciencia de que las agresiones están afectando la integridad de sus afectos cercanos (por lo general de sus hijos/as). De este modo, la apropiación de su ciudadanía no siempre es hacia sí mismas, sino hacia los otros.

En las usuarias, la idea de "lo colectivo" no es constante. La demanda de justicia se plantea como un deseo y/o un requerimiento personal. Es decir, no existe un posicionamiento como una ciudadana que forma parte de una estructura socio/jurídica que debe protegerla, independientemente de su voluntad.

En líneas generales, el esquema subjetivo de las mujeres está afectado por una concepción mixta que finalmente resulta contradictoria, ya que convergen valores tradicionales que estereotipan y mantienen la subordinación de las mujeres; así como elementos de la llamada concepción de derechos que reivindica el derecho a una vida libre de violencia y se establecen algunas reflexiones sobre las causas que la originan.

Concepciones sobre la violencia en otros actores institucionales

La mayoría de operadoras/es de la CM, así como los actores de otras instancias institucionales rechazan la violencia y quisieran poder hacer algo más allá de lo que la estructura institucional permite. Con relación a sus concepciones, existen puntos de coincidencia con las mujeres, así como nudos de inflexión. En primer lugar, ubicamos que estos/as actores retoman los factores y mitos justificatorios ya mencionados, pero agregando recurrentes argumentos como "la baja autoestima" o "el comportamiento machista de las mujeres"; las mismas que forman parte de un discurso exculpatorio que termina favoreciendo a la estructura de poder que sostiene estas prácticas. La permanencia de estos imaginarios es sumamente peligrosa y no conlleva a mejorar la relación entre las autoridades y las usuarias, ya que persisten elementos de discriminación que obstaculizan un tratamiento justo para las sobrevivientes de violencia.

De igual forma, se encuentra dificultad para situar la violencia como un asunto colectivo, lo cual conduce a que se interpreten los derechos como algo meritorio y no inherente a la condición humana. Siguiendo esta línea, el problema de la violencia así como la demanda de justicia, no es una demanda de una sujeta social, sino un pedido particular, lo cual debilita la representación simbólica de las mujeres como ciudadanas. En este sentido, cuando las usuarias retroceden o no toman el proceso con la determinación que las autoridades esperan, son sancionadas mediante la estigmatización por parte de las/os operadoras/os.

El punto de inflexión con las percepciones de las mujeres sería principalmente este nudo, pues mientras las mujeres reconocen que la violencia es algo nocivo en sus vidas y que tienen derecho a una vida en armonía independientemente de su practica real; los actores del sistema judicial y algunas/os operadoras/es de la CM, sobre todo, se focalizan en las prácticas de las mujeres y no comprenden por qué a pesar de la peligrosidad

de la violencia, las usuarias no entran en el circuito de atención de forma lineal y sin interrupciones.

Todo ello responde a que su esquema de percepción también está influenciado por varias concepciones, algunas contradictorias entre sí. Encontramos que así como se evidencian claros sesgos provenientes de la concepción familista; cuando las autoridades rechazan la violencia articulan un discurso de derechos, pero que se ve limitado por la primera concepción y por las barreras propias que impone el horizonte normativo en el cual deben encuadrar su accionar. Incluso, debemos destacar que existen operadores/as que logran identificar algunas nociones relacionadas con las desigualdades de poder y articular un discurso –aunque no totalmente claro– que se aproxima muy tímidamente a las concepciones feministas sobre el problema. Asumir estas concepciones puede ser de mucha utilidad para gestionar la violencia contra la mujer en un marco más amplio de justicia de género. Sin embargo, la permanencia de las concepciones familistas y las rígidas normativas cortan fuertemente este proceso.

No obstante, reconocemos que la mayoría de operadores/as de la CM se esfuerza por tratar de entender la problemática, de manera que no podemos afirmar que se mantienen indiferentes a ella. Por el contrario, muchos/as se sienten indignados/as ante los graves cuadros de agresión con los que se enfrentan cotidianamente y con la injusticia que subsiste en el sistema de atención, aunque muchas veces esto no sea evidente en sus prácticas. Ello se debe a que, así como reconocen algunos elementos importantes de la violencia como el poder y el aspecto cultural relacional, su esquema de percepción de la realidad está influenciado por una fuerte concepción familista y limitado por las concepciones normativas de su función; lo que sin duda debilita sus reflexiones en torno a la concepción de derechos. Además su perspectiva se ve limitada, aún más, por la formación profesional e institucional que reciben, la cual ellos mismos reconocen como jerárquica/patriarcal y como determinante en comportamiento.

El que se haya identificado una concepción mixta en los imaginarios subjetivos de los/as actores es importante y constituye un reto para las políticas públicas, ya que nos abre dos caminos de conocimiento. El primero es reconocer que las luchas persistentes del movimiento de mujeres por visibilizar la violencia ha dejado una huella que no puede ser borrada, y que hoy se evidencia no sólo en leyes, sino también en ideas de derechos instaladas, que deben ser fortalecidas y reorientadas para que sean interiorizadas con mayor fuerza en la interacción social. El segundo camino nos enfrenta a las debilidades imperantes y preocupantes. Es decir, aunque se reconocen avances, la permanencia de patrones de discriminación renueva los mandatos de género que obstaculizan la erradicación del patriarcado y favorecen su permanencia como un vigilante silencioso que dificulta la ciudadanía de las mujeres.

Concepciones sobre justicia y ciudadanía

Lo que es justo o no, también es organizado por una lógica de poder en donde el género es un eje de sentido. La ciudadanía de las mujeres se dinamiza en una constante contradicción; ya que existe un conjunto de leyes y políticas orientadas al logro de la igualdad; no obstante el Estado se presenta ambiguo y desarticulado para abordar la especificidad de la violencia de género, y no puede otorgar claridad ni sintonizar con los ideales de justicia de la población afectada por este problema.

Con respecto a la conformidad con la atención recibida en la CM, encontramos respuestas claramente divididas. El 40% de usuarias no estuvo conforme con la atención recibida; por lo que el 23% de mujeres tiene la sensación que "no han hecho nada", pues su paso por la comisaría no ha tenido repercusiones positivas en sus vidas; por lo cual la sensación de impunidad queda instalada. Pero no todas las experiencias son negativas, pues según lo hallado, el 23% afirma que recibió una "buena atención", el 11% no se siente ni conforme ni desconforme con la atención recibida, mientras que el 9% de entrevistadas afirma que fue atendida adecuadamente, pero que ello no ha significado que la violencia se detenga. Otro 6% señala que su demanda ya ha pasado al Ministerio Público, lo cual significa que el proceso se ha iniciado y sigue su curso. Por lo tanto, para un alto porcentaje de usuarias, aunque su visita no haya tenido el impacto que esperaban, finalmente han encontrado algún punto de apoyo en la institucionalidad.

Las nociones de justicia de las usuarias se ubican en el plano ético, es decir, las mujeres que acuden a la CM esperan una atención efectiva ante algo que consideran moralmente injusto. Pero esta efectividad no se centra –necesariamente– en la concreción de una denuncia y el consecuente establecimiento de un proceso judicial, pues lo que desean es que la violencia se detenga, o que mínimamente sean reconocidas como sujetos de derechos. En este sentido, la sola existencia de una CM es vista como una reivindicación. Lo que sí es un hecho es que las mujeres esperan que se establezca alguna acción concreta de forma que el agresor pueda reconocer que sus prácticas violentas son objeto de sanción legal y moral. .

El 96,9% de encuestadas quisiera que el hombre que pega a su esposa sea castigado por la Ley; pero sus deseos de castigo no se corresponden con la realidad legal. El 27,6%, que tiende a relativizar la violencia comienza a relativizar la sanción, ya que afirman que la intensidad del castigo tendría que tener correlación con el daño causado. Desde esa concepción, lo que sancionan las mujeres no es la violencia como acto dramático de poder, sino el daño visible infringido.

Efectivamente encontramos que muchas veces las mujeres sólo pretenden que el agresor sea amedrentado por la autoridad, viendo en estas medidas una forma simbólica para

que sus parejas las reconozcan como sujetos de protección y de derechos. También buscan que sus parejas sean encarceladas y/o detenidas, pero de forma temporal, para que sientan que lo que están haciendo es incorrecto, pues las mujeres se crean la fantasía de que de esa manera ellos pueden cambiar. Quienes ya han decidido a romper con la relación de convivencia esperan que el agresor sea retirado del hogar como una forma simbólica de desterrarlo de su espacio de poder. Finalmente, algunas mujeres indican que el proceso judicial debe orientarse y concluir en que sus agresores cumplan efectivamente con la pensión de alimentos; ello es asumido como una sanción que las reivindica como personas con derechos y con capacidad de reclamar el derecho de sus hijos/as.

La afirmación de que "la justicia que llega tarde no es justicia", se puede aplicar a lo que ocurre en la CM; pues se ha detectado que la dinámica que se ha instalado, incumple el principio de accesibilidad sencilla, rápida e imparcial a los recursos de la justicia formal. La narrativa de las usuarias refleja claramente los obstáculos no sólo culturales sino también institucionales que tienen que atravesar para acceder a la justicia. Las mujeres llegan a percibir que la justicia no existe, que no existe para ellas, no sólo por la distancia entre sus expectativas con relación a las sanciones y la realidad concreta; sino, principalmente, porque no divisan esperanzas de poder lograr algún tipo de escarmiento para el agresor, ni siquiera vía el plano formal/legal.

El tiempo que demoran los trámites burocráticos, la falta de condiciones adecuadas para poder enfrentarlos, la revictimización por la que deben pasar, la falta de credibilidad en sus discursos conduce a que las mujeres desestimen a las autoridades como vehículos de justicia. Sin embargo, existen usuarias que, a pesar de las frustraciones, siguen viendo como una posibilidad de justicia el poder acudir a un espacio institucional. Así, la CM es representada como uno de los pocos mecanismos específicos para dar respuesta a las agresiones.

La justicia para las mujeres opera como un principio de reivindicación, sentir que no acceden a ella afecta su empoderamiento, debilitándose la conciencia de "derecho a tener derechos",, con lo cual se obstaculiza el proceso de "modificación de su subjetividad ciudadana".

Las autoridades y la justicia

De otro lado, las autoridades de las distintas instituciones, incluyendo la CM, perciben obstáculos relacionados con la falta de gestión de recursos y la ausencia de una sanción efectiva dictaminada por ley, factores que limitan su intervención. Los propios actores se sienten presas del sistema y de su inoperatividad.

Un eje que desvincula a la institucionalidad actual para acceder a la justicia de la posibilidad real de detener la violencia es la persistencia de impunidad o la falta de sanción que genera la lógica del sistema, lo cual va a reenviar un mensaje de permisividad a los agresores, reafirmando constantemente su poder, no sólo sobre las mujeres sino incluso sobre las autoridades.

Para estos actores, lo justo es que las usuarias se preocupen por que en su caso "se haga justicia", para lo cual deben acudir al sistema formal de denuncia. Aunque reconocen que, en muchos casos, la ineficacia de los procesos les impide a las usuarias acceder a recursos efectivos, perciben que aún así ellas deberían continuar con el proceso. Es decir, el personal de los servicios estudiados acepta que las mujeres tienen derecho a una vida libre de violencia; pero enfatizan que dicha situación debe ser lograda, gestionada y preservada por ellas mismas.

De otro lado, los/as actores señalan que la relación entre el acceso a la justicia y la violencia contra la mujer es muy compleja, por lo que esto no puede verse solo en el plano de la actuación de la CM; ya que ésta no es una instancia resolutiva, sólo un medio institucional con funciones especificas, un vehiculo de entrada que no puede cargarse con la responsabilidad de hacer justicia en estos casos.

Por lo tanto, la visión de estos actores es más institucional, ya que sacan el tema de la justicia del plano de la moralidad y lo ubican en el plano legal-estructural. Desde esta percepción no puede instalarse adecuadamente una visión de justicia de género, pues se corta la reflexión sobre las dificultades que tienen las mujeres; se limita la comprensión sobre lo que significa la justicia para ellas; como tampoco opera el criterio de rendición de cuentas institucional e individual, eje clave de la justicia de género. En este sentido, de forma coherente con dicha concepción, cuando se brinda atención en violencia no se conecta el problema con la realidad ni se toman en cuenta las fuerzas sociales que lo generan.En consecuencia, el enfoque de derechos no esta instalado totalmente en la lógica de los actores institucionales y, mucho menos, en la estructura que organiza su función; aunque ésta existe y debe ser fortalecida.

Desde lo identificado en este primer epígrafe, la CM, bajo las actuales concepciones y normas de poder, aunque no es un vehiculo real ni definitivo para detener la violencia, puede estar contribuyendo a ello a pasos lentos, de manera que necesita un impulso transformativo. Las razones de la inoperatividad las encontramos en la falta de un horizonte fuerte y homogéneo que influencie positivamente el esquema subjetivo y las acciones de las personas, así como en las limitaciones normativas que encasillan su accionar.

La ciudadanía de las mujeres aparece construida según los ejes de poder del género; que son los mismos que recaen en las concepciones familistas y normativas rígidas que

obstruyen el espacio de reflexión y, por ende, la transformación de las subjetividades tanto de las usuarias como de las autoridades.Para superarlo, es necesario analizar los elementos de dominación que han sido representados en estas líneas y transformarlos mediante el fortalecimiento de las pocas nociones que emergen de las concepciones de derecho y feministas. Así mismo, el que en el horizonte subjetivo haya una dinámica mixta es una fortaleza que debe ser aprovechada, con la finalidad de generar un espacio social habitable para las sobrevivientes de violencia, en donde la demanda de justicia no sea un derecho ajeno sino un derecho inherente a la persona. Ello significa lograr un espacio donde las desigualdades de género no aparezcan como una creación individual, sino como una construcción social que impugna la noción de autoría[5] que merece ser erradicada, para dar paso a una comunidad en donde la experiencia ciudadana este basada en el reconocimiento mutuo sin que medien privilegios de estatus diferencial de lo humano.

LOS CAMINOS QUE TRANSITAN LAS MUJERES PARA ENFRENTAR LA VIOLENCIA

Los caminos que transitan las mujeres frente a la violencia son disímiles, muchos de ellos están ligados a las oportunidades y opciones que tienen disponibles. Sin embargo, es la conciencia que de ellas mismas tienen como ciudadanas y sujetas de derechos, la que determina cuáles son las alternativas utilizadas para salir de la violencia y/o acceder a la justicia, entre ellas, las redes sociales de apoyo, la Comisaría de Mujeres y otros espacios institucionales.

Los diversos caminos tomados por las mujeres

Para muchas mujeres es frecuente iniciar su recorrido buscando apoyo a nivel personal, es decir, recurriendo a sus redes sociales más cercanas, para luego acudir a una institución en búsqueda de orientación y/o protección. Por lo general las mujeres visitan una institución del Estado, en particular la CM, a donde fueron motivadas por los consejos y sugerencias de familiares, de vecinas y/o de mujeres de organizaciones de base.

Solicitud de apoyo a nivel personal y organizacional: La gran mayoría de las mujeres encuestadas señaló que, ante una eventual agresión, se inclinarían por acudir a su familia en busca de apoyo, siendo la madre la persona a la que más acudirían. Sin embargo, la

[5] "El género propio no *hace* en soledad. Siempre se está *haciendo* con o para otro, aunque el otro sea sólo imaginario. Lo que se llama mi *propio* género quizá aparece en ocasiones como algo que uno mismo crea o que efectivamente, le pertenece. Pero los términos que configuran el propio género se hallan, desde el inicio, fuera de uno mismo, más allá de uno mismo, en una socialidad que no tiene un solo autor (y que impugna radicalmente la noción de autoría)" (Butler, 2004: 13-14).

búsqueda de apoyo en la familia no siempre tiene éxito, por el contrario, algunas mujeres manifestaron haber sido recriminadas por sus familiares quiénes lejos de solidarizarse con su situación de violencia, terminaron por culpabilizarlas de los hechos o plantearon dudas ante su versión.

Otro paso fundamental en el recorrido de las mujeres entrevistadas lo constituyó la visita a una organización de mujeres, particularmente para algunas de ellas, la visita a las orientadoras legales de Villa El Salvador y/o la Federación de Mujeres de Villa El Salvador (FEPOMUVES). En estos espacios las mujeres son orientadas sobre sus derechos y el proceso que tienen que seguir. Por otro lado es importante destacar que, además de la información brindada por las orientadoras, las mujeres también se sienten apoyadas por profesionales, quiénes al escucharlas de forma empática y preocuparse por sus problemas, les hacen sentir que no están solas y que pueden contar con su apoyo durante el proceso.

Solicitud de ayuda en las instituciones del Estado En algunos casos, vemos que las mujeres han recorrido caminos previos a la denuncia en las CM, sin embargo, la mayor parte de las veces es a partir de la visita o de la denuncia en la CM que las mujeres toman conocimiento de otros servicios y posibilidades para acceder a la justicia.

Varias de las mujeres entrevistadas, particularmente aquellas que tienen más de 40 años, manifestaron tener experiencias previas de denuncia en las comisarías comunes o comisarías de varones, como ellas les llaman. Todas, con excepción de una, hicieron alusión a estas experiencias como muy negativas, refiriendo haber sido cuestionadas y no escuchadas, señalando además que no les habían prestado la importancia debida, una incluso manifestó que tuvo que pagar al policía para que le recibiera su denuncia.

En el caso particular de la CM de VES, al estar ubicado el CEM dentro del mismo local, facilita que las mujeres que han denunciado puedan tener acceso a más información acerca de los servicios ofrecidos en esta institución e incorporarlos dentro de su recorrido. Muchas de las mujeres han manifestado haber acudido a la psicóloga del CEM, sea porque fueron derivadas por la Sub oficial de la PNP que las atendió o porque al esperar ser atendidas en las oficinas de investigación tomaron conocimiento de los servicios ofrecidos. Sin embargo, y como exploraremos más adelante, la continuidad del uso de estos servicios va a depender de varios factores, entre ellos la calidad de atención, el tiempo disponible y sus posibilidades económicas.

Condiciones que llevan a las mujeres en situación de violencia a denunciar en la CM

La situación de la violencia misma: El hecho de violencia o la circunstancia detonante que motivó a las mujeres a buscar ayuda varía de acuerdo a cómo cada una de ellas

valora la gravedad e implicancia de las agresiones ejercidas en su contra. La circunstancia desencadenante que llevó a las mujeres a realizar la primera denuncia o acercamiento a la CM estuvo directamente relacionada con la intensidad, peligrosidad y reiteratividad de la violencia física que sus parejas o ex parejas ejercían contra ellas, especialmente cuando la misma era precedida por hechos de violencia sexual.

Varias de las técnicas policiales encargadas de recepcionar las denuncias y realizar las investigaciones han identificado que las mujeres no van a la CM inmediatamente después de ocurridos los hechos, sino que lo hacen después de algunos días con el fin de denunciar agresiones que han sucedido en reiteradas oportunidades.

La violencia sexual también implicó, para algunas mujeres, la circunstancia extrema para que tomaran la decisión de acudir a la CM. En todos los casos se trataba de mujeres que ya estaban separadas de sus parejas. Esta situación es percibida por ellas como inaceptable, pues en la medida que ya no son más sus parejas formales –además, en algunos casos porque sus parejas ya no estaban de manera permanente en la casa– no se justifica este tipo de agresiones..

El contexto personal y familiar: Se ha encontrado que el apoyo de personas cercanas a su entorno y, en algunos casos, el recibido de las organizaciones sociales, constituyen elementos importantes que animaron a las mujeres a poner una denuncia. Seguir un consejo de parte de estas mujeres, quienes al animarlas y orientarlas sobre el proceso de la denuncia, las fueron fortaleciendo en sus decisiones, tal vez les devuelva la confianza y seguridad que muchas de ellas habrían perdido producto de los años de maltrato e impunidad.

La situación económica: Si bien la mayoría de las mujeres entrevistadas no mencionaron que fueran los problemas económicos, como el incumplimiento de las obligaciones alimentarías, los que motivaron su visita a la CM; muchas de ellas han señalado que a propósito de sus denuncias y su recorrido en búsqueda de librarse de la violencia, pudieron informarse más respecto de sus derechos e iniciaron procesos de alimentos para exigir que sus parejas cumplieran con su obligación. Se aprecia que el acceso a información especializada contribuye a fortalecerlas y empoderarlas, a conocer sus posibilidades de acción frente a una situación de vulneración de sus derechos, aunque la existencia y calidad de los servicios que tienen disponibles sea escasa y muchas veces deficiente.

Lo que les motiva a decidir el camino: En el caso particular de las CM, esta preferencia está relacionada con muchos factores tales como su accesibilidad, el conocimiento que tienen de su existencia y la percepción positiva que goza este espacio como espacio proveedor de servicios dirigidos especialmente a las mujeres. Para algunas mujeres entrevistadas, la decisión de acudir a la CM estuvo ligada con el conocimiento de que allí la atención es brindada por mujeres.

Las expectativas de las mujeres al acudir a las CM y a otras instancias

A pesar de haber tomado la decisión de acudir a la CM, muchas mujeres aún se encuentran en una situación de incertidumbre porque no saben exactamente qué es lo que puede suceder con sus agresores, con su relación o con su familia; inclusive, tienen temor que la denuncia pueda perjudicar a sus parejas y que los mismos puedan luego ejercer más violencia contra ellas como represalia. Por otro lado, también existe un sentimiento de culpabilidad por haberles denunciado, ya que para estas mujeres salir del ámbito privado y exponer su situación de violencia significa atentar y resquebrajar la unidad familiar.

Llamados de atención, reprimendas y sanciones: Entre las principales expectativas enunciadas por las mujeres cuando recién deciden acudir a las CM, como parte de su camino para acceder a la justicia, se identifica que lo que quieren es que la PNP escarmiente a los agresores, ya sea mediante un llamado de atención o castigándolos con un encierro. Desde la perspectiva de las mujeres y su concepción acerca del acceso a la justicia, la policía es percibida como la autoridad, la cual tiene la facultad y el poder de hacer que sus parejas se inhiban de agredirlas nuevamente, es decir, de lograr que sus parejas cesen la violencia, aunque esto no necesariamente supone o implique que las mujeres desean una sanción jurídica para sus agresores o el termino de la relación.

De otro lado, en la percepción de las y los operadores de la CM, las expectativas de las mujeres se materializan en peticiones y exigencias, que van desde la persuasión para que sus parejas ya no las vuelva a agredir, hasta la sanción como un mecanismo para amedrentarlos.

Otras respuestas relacionadas: Apoyo emocional y orientación. Por otra parte, las expectativas señaladas por las mujeres también están orientadas a la forma en la cual ellas esperan ser tratadas, particularmente este requerimiento se materializa en el deseo de sentirse apoyadas en el nivel emocional, de recibir consejos y orientaciones que las hagan sentirse seguras y reafirmadas en que son sujetas de derechos y, como tales, tienen toda la potestad de acceder a la justicia en búsqueda de una solución a su problema de violencia.

Concepciones de acceso a la justicia en los caminos tomados por las mujeres

Se ha podido evidenciar que las mujeres también hacen uso paralelo y/o alterno de los pocos servicios de atención y orientación que existen en el distrito, como son los servicios legales y/o psicológicos ofrecidos por el Centro de Emergencia Mujer del Ministerio de la Mujer o del Consultorio Jurídico Gratuito del Ministerio de Justicia. No obstante, se pudo observar caminos alternos en su búsqueda por librarse de la violencia.

La autodefensa: ¿Una forma de hacer justicia ellas mismas? Para muchas mujeres la denuncia en la CM y el proceso legal que le sigue no implica necesariamente un acceso garantizado a la justicia, es decir, aquella que implica el cese de la violencia y/o una sanción para el agresor. Esta situación, así como las continuas agresiones y la imposibilidad de solucionar el conflicto por la vía formal, genera que las mujeres opten por defenderse ellas mismas de las agresiones.

Ante la ineficacia y ausencia del Estado para proteger a las mujeres maltratadas, la autodefensa forma parte de las estrategias utilizadas para librarse de la violencia, tal como se señalará en el capítulo primero, implicando en algunos casos, un punto a partir del cual éstas cuestionan el poder que sobre ellas ejercen sus parejas, desafiando así sus opresiones y maltratos, y permitiéndoles reflexionar y cuestionar las estructuras tradicionales de poder existentes dentro de la familia.

Dónde terminan sus caminos con respecto al proceso de acceso a la justicia y la eliminación de la violencia. Un paso importante, y que forma parte del camino que recorren, es alejarse de la casa conyugal. Vemos situaciones especiales de mujeres en los que ellas mismas reconocen que la decisión de separarse definitivamente forma parte del camino para terminar con la violencia. Por lo general, esa decisión surge si es que media un proceso largo de fortalecimiento y cambio en las concepciones familistas, en el que adquieren poder y se valoran como sujetas autónomas de derechos capaces de tener una vida independiente por elección propia. Asimismo, la independencia económica y el sentirse apoyada por una red social también constituye un factor determinante para el cambio.

Factores que facilitan u obstaculizan los caminos de las mujeres en situación de violencia

De acuerdo con las mujeres entrevistadas, los factores que influyen en sus caminos para detener las agresiones son diversos, muchos implican obstáculos y otros, más bien, facilitan sus recorridos para acceder a la justicia.

Socio-económicos y otros aspectos estructurales. Uno de los factores recurrentes, señalados por las mujeres, que impide y dificulta los caminos que recorren es el económico. Si bien las denuncias y los trámites del proceso de violencia familiar son gratuitos, el sólo hecho de tener que movilizarse y desplazarse de un lado a otro implica para ellas un gasto difícil de asumir, de manera que deviene en una limitante para acceder a la justicia. Otro factor que obstaculiza el recorrido en búsqueda de justicia es el tiempo excesivo que tienen que dedicar las mujeres para la realización de los trámites.

Institucionales y personales. También se han identificado dificultades en torno a las prácticas de atención, particularmente en el caso de la CM, tal como refirió una de las mujeres entrevistadas quien señaló que la primera vez que acudió a la CM no la quisieron atender porque, según le indicaron, ella vivía en una jurisdicción distinta y no le correspondía ir allí, a pesar que vivía en el mismo distrito de VES. Esta dificultad también fue comprobada en el proceso de observación, en el que se pudo evidenciar que con el mismo argumento no se recibió a una mujer que venía de otro distrito a querer poner una denuncia por maltrato. Asimismo, una de las usuarias también indicó que la primera vez que acudió a la CM no le recibieron su denuncia por no traer con ella su documento de identidad (DNI).

Por otra parte, la poca y deficiente información disponible acerca de los servicios públicos y privados que existen para las mujeres en situación de maltrato, también constituye un factor importante para que éstas no puedan acceder a los mismos dentro de la ruta que recorren en busca de justicia.

En relación con los factores que influyen de manera positiva en los caminos que recorren las mujeres podemos identificar a la calidad de la atención brindada, particularmente cuando esta atención tiene que ver con la transmisión de información. Constituye un factor muy importante, el buen trato a las usuarias por parte de las/os operadoras/es o prestadoras/es de los servicios. Así como un trato inadecuado puede desalentarlas, brindar una información precisa puede significar que las mujeres regresen y utilicen estos servicios como herramientas para superar su situación de violencia, sobre todo cuando la persona quien las atiende muestra empatía y les transmite seguridad.

Se puede concluir que a pesar de los diversos factores que obstaculizan el recorrido de las mujeres en busca de justicia, así como de las expectativas muchas veces insatisfechas y de las concepciones contradictorias sobre lo que entienden por justicia; para muchas mujeres, la suma de todas las acciones realizadas y de los distintos caminos recorridos, implican un proceso de fortalecimiento de capacidades y empoderamiento, en el que van adquiriendo mayores conocimientos e información sobre sus derechos y las posibilidades de exigir su cumplimiento, a la vez que van sintiéndose más seguras y tomando mayor conciencia de su condición de sujetas de derechos y ciudadanas.

RESPUESTAS DE LA CM Y DE ALGUNOS ACTORES

La eficacia y pertinencia de las respuestas de la CM, así como las respuestas de algunos actores involucrados en la ruta por acceder a la justicia, genera un impacto frente a las expectativas de las mujeres respecto del cese de la violencia en sus vidas. A continuación

se identificará cómo y en qué medida estas respuestas y las concepciones implícitas en ellas, han contribuido o no al acceso efectivo a la justicia.

Incidencia de las concepciones en las respuestas de los diferentes actores

La calidad de atención: Las opiniones vertidas durante las entrevistas a profundidad respecto de la calidad de atención brindada por el personal de la CM, han sido mixtas; la gran mayoría de mujeres entrevistadas coincidieron en que recibieron un trato indiferente a su situación, lo que se opone a la fuerte expectativa que tenían estas mujeres por sentir apoyo de quién las atendía, sentir que las comprendían y que el problema de violencia les importaba. Es probable que esta indiferencia también haya sido vivida como un abandono ante las ansias de las mujeres de una respuesta humanizada.

Sin embargo, también se han recogido testimonios de atenciones que al ser cálidas y empáticas, incluso han evocado sentimientos de familiaridad con las efectivas policiales. De otro lado, estos testimonios pueden evidenciar también que las efectivas policiales asumen roles paternalistas y/o tutelares al momento de atender a las usuarias, en algunos casos como una estrategia para calmarlas, en otros como producto de la concepción infantilizada que tienen de ellas.

Respecto de si existe diferencia en la atención brindada por una mujer o por un varón, también hubo respuestas mixtas, sin embargo la mayoría de las mujeres coincidió en afirmar que prefieren ser atendidas por policías mujeres que por policías varones. Entre las diversas razones expresadas, figura el hecho de sentirse en confianza ya que las mujeres sienten que las operadoras de la CM entienden más lo que ellas están pasando o sintiendo.

Con relación al tiempo de espera, de acuerdo a lo recogido durante el proceso de observación, se pudo evidenciar que el tiempo que tienen que esperar las mujeres es bastante relativo, éste depende de la cantidad de usuarias que se estén atendiendo y del personal con el que se cuente en el momento. Las usuarias son atendidas, pero muchas veces se les pide que retornen más tarde u otro día, a veces por falta de tiempo (las sub oficiales están ocupadas), otras porque la persona encargada de ver su caso no trabaja ese día y le toca el turno al día siguiente. Sin embargo, es común también escuchar que las mujeres se retiran porque se demoran en hacerlas pasar. Este malestar también es notorio en el caso de las usuarias del CEM, pues muchas mujeres iban a preguntar por su caso a la abogada y no la encontraban.

Respecto de la privacidad en la atención, con base en la observación se ha comprobado que existen serios problemas de confidencialidad y privacidad para las usuarias, quienes

tienen que contar sus problemas en un ambiente poco adecuado. Este problema puede observarse fácilmente en la sala de espera y en la oficina de investigaciones, en donde las manifestaciones y las denuncias se hacen de forma simultánea (varios casos al mismo tiempo), por lo tanto lo más común es que los relatos no sean privados.

La accesibilidad y cobertura de los servicios: Con relación a la accesibilidad y cobertura de los servicios se ha identificado, desde las propias usuarias y operadores de las CM, una serie limitaciones que restringen el accionar de las mujeres en búsqueda de justicia y el ejercicio pleno de su ciudadanía. Estas restricciones están directamente relacionadas con las percepciones y concepciones que tienen las policías respecto de lo que es la violencia y sus implicaciones. Estas limitaciones básicamente responden a la posibilidad y oportunidad de interponer la denuncia en las CM.

Muchas de las mujeres entrevistadas han señalado que no era la primera vez que acudían a la CM, que en la primera oportunidad que fueron no lograron sentar sus denuncias, en algunos casos porque las cuestionaron y en otros porque con actitudes tutelares, represivas y cuestionadoras las inhibieron de seguir adelante con el trámite.

De cara a lo manifestado por las mujeres, el personal de la CM ha señalado que en diversas ocasiones éstas van a poner sus denuncias, pero luego desisten o ya no continúan el proceso. De ahí que al registrar una denuncia quieren asegurarse que la mujer va a continuar con el trámite, pues consideran que al desistir de una denuncia o dejar a la mitad el proceso de investigación, se incurre en un gasto de recursos económicos, humanos y de tiempo, tanto del personal de la CM como de la Fiscalía de Familia. Vemos como ello se relaciona con las concepciones normativas rígidas que impregnan fuertemente sus percepciones sobre lo justo en relación al tratamiento de la violencia familiar. Así mismo, estas actitudes pueden encubrir y/o reproducir prácticas discriminatorias y estereotipadas sobre el fenómeno de la violencia conyugal, que pretenden responsabilizar a las mujeres de su accionar.

Por otro lado, también se han evidenciado otras limitaciones respecto de la accesibilidad y oportunidad para poner las denuncias o comunicarse con el personal de la CM. Por ejemplo, algunas mujeres no fueron atendidas debido a que los horarios en los que han acudido no coinciden con los de la operadora encargada de su investigación.

La información transmitida a las mujeres en situación de violencia: El contenido de la información transmitida hacia las mujeres que acuden a la CM o a otros servicios es variado y mixto. En algunos casos revela concepciones familistas muy tradicionales, que cuestionan a las mujeres y justifican cualquier acción violenta que sus parejas hubieran ejercido contra ellas. Este tipo de cuestionamientos y discursos generan en las mujeres una sensación de indefensión sumamente arraigada, pues ubican en ellas la cuota de

responsabilidad por el hecho violento o la situación de violencia. En otros casos, reflejan concepciones tradicionales respecto del ámbito de solución del problema, confiriendo a la violencia el estatus de un asunto privado que debe ser resuelto en casa por la pareja. De esta manera, las mujeres no solo se ubican en una situación de indefensión sino que, además, son ubicadas como ciudadanas de segunda o tercera categoría imposibilitando su derecho a acceder a la justicia.

Sin embargo, también encontramos discursos reivindicativos sobre sus derechos, su condición de mujer y su capacidad para salir adelante. A través de esta información se pretende levantar la autoestima de las mujeres y fortalecer su agencia para defenderse.

En relación con la información que se brinda a las usuarias de la CM, la mayoría de las mujeres manifestó que no les informaron sobre sus derechos, particularmente sobre sus derechos de mujer o del proceso que debían seguir. Sin embargo, no se pueden evidenciar criterios uniformes, pues algunas mujeres manifestaron que sí fueron informadas sobre el trámite y los pasos a seguir. Es importante anotar que esta deficiencia en la información transmitida a las mujeres, tal vez se deba a una deficiencia y carencia de conocimientos especializados por parte del personal de la CM.

La calidad de la información, de las respuestas y de los servicios depende y varía mucho de acuerdo a la persona que atiende. Es decir, se ha observado que la atención obedece más al nivel de compresión que sobre la problemática de la violencia tiene cada operador/a de la CM o de los servicios, que las propias prácticas institucionalizadas. Se ha evidenciado que un trato respetuoso, cálido y empático, puede tener un gran impacto en las mujeres, llegando incluso a superar las expectativas de las usuarias sobre la intervención de la CM.

De otro lado, en general, las concepciones implícitas en las fuentes de información impresas en afiches visibles en la CM se centran en el ámbito familiar, encontrándose muy poca o ninguna información sobre la mujer como sujeto independiente de derechos. Tanto en imágenes como en contenido, los derechos de los niños/niñas son bastante explícitos, pero no así los derechos de las mujeres.

Incidencia de las concepciones en las respuestas de los diferentes actores

Servicios multidisciplinarios para atender a una mujer en situación de violencia: Las respuestas para atender a las mujeres en situación de violencia son múltiples y, en el caso particular de la CM de VES, se cuenta además dentro de sus instalaciones con un servicio multidisciplinario orientado a dar una respuesta integral de prevención y atención a las mujeres víctimas de violencia, el CEM. Entre los servicios que brinda este espacio están los de orientación psicológica, legal y los de asistencia social.

No sólo para las mujeres es muy importante contar con servicios y apoyo integral que las acompañen y fortalezcan en su recorrido. Las/os mismas/os operadoras/es de servicios reconocen sus limitaciones y la necesidad de brindar apoyo multidisciplinario. La atención y manera como son tratadas las mujeres contribuye a que las mismas sigan utilizando los servicios que tienen a su disposición o, de lo contrario, que se inhiban de hacerlo para evitar cuestionamientos sobre sus decisiones de vida o criticas sobre su forma de ser.

Algunas mujeres manifestaron que los cuestionamientos por parte de algunos operadores de servicios no sólo los hicieron respecto al hecho mismo de la violencia, sino también respecto de la capacidad de las mujeres y su autonomía para actuar sobre sus propias vidas; reafirmando así la percepción limitada que algunos de estas/os actoras/es tienen sobre el problema.

Divergencias entre las respuestas y las expectativas de las mujeres en situación de violencia

Las expectativas de las mujeres respecto de la intervención de la CM son variadas, van desde el cese de la violencia hasta las reprimendas o llamadas de atención al agresor, como también el seguimiento de los casos a través de visitas domiciliarias, o la forma cómo les gustaría ser tratadas. En algunos casos estas divergencias se dan porque las expectativas de las mujeres escapan de las reales posibilidades de intervención de los operadores/as de la CM; mientras en otros casos, tienen que ver con la ausencia de la debida diligencia con la que las/os operadoras/es debieran desenvolverse.

Expectativas insatisfechas y frustraciones por parte de los operadores: Entre las expectativas manifestadas por las mujeres que acuden a las CM solicitando apoyo, muchas han señalado que lo que esperan es que la policía muestre más interés en querer resolver su problema, por lo que reclaman que el personal de la CM realice visitas a domicilio, sea para investigar los hechos como para constatar la comisión de los mismos.

Pero, también el personal que labora en la CM manifiesta algunas frustraciones debido a las divergencias entre lo que las mujeres solicitan y lo que verdaderamente se les permite hacer en el ejercicio de sus funciones. Al revisar sus declaraciones, se notó que varias de las operadoras se perciben a sí mismas casi como tramitadoras de la denuncia, atribuyéndole la capacidad de acción e intervención únicamente a la Fiscalía de Familia y el Poder Judicial; en otras palabras, asumiendo un rol secundario y delegándole la responsabilidad del acceso a la justicia a los funcionarios del Poder Judicial y del Ministerio Público.

Propuestas de cambio desde las y los operadores: Frente a esta imposibilidad de actuar

conforme a lo que la mayoría de mujeres exige algunas/os operadoras/es plantean cambios drásticos en la ley, de manera que puedan ampliar sus campos de intervención y posibiliten, de acuerdo con sus criterios, una participación más activa de la PNP en este proceso.

Coordinación entre la CM y los demás actores que intervienen en la ruta de acceso a la justicia de las mujeres en situación de violencia

La eficacia de las respuestas institucionales, tanto de la CM como de los demás actores que intervienen en la ruta del acceso a la justicia, van a depender en gran medida de la variedad de servicios ofrecidos, de los recursos disponibles y, en particular, de la capacidad de articulación y coordinación que las instituciones tengan para complementarse en sus labores.

Coordinaciones a nivel interinstitucional: Las/os actoras/es entrevistadas/os han señalado que las coordinaciones interinstitucionales son de vital importancia para la atención del problema, identificando la necesidad de participación continua, permanente y activa de todas las instituciones para que las acciones conjuntas sean efectivas. Incluso, algunos han llegado a sugerir que la coordinación de las organizaciones que intervienen en la ruta de prevención, atención y erradicación de la violencia debería ser liderada por una institución, dejando entrever que la práctica de coordinación multisectorial en el distrito es débil y que, de acuerdo con lo expresado, es necesario contar con un ente que se encargue de supervisar el cumplimiento de los mandatos de las demás instituciones.

Presencia de servicios especializados y/o multidisciplinarios en VES: Al indagar sobre la necesidad de contar con servicios multidisciplinarios y/o especializados en el distrito de VES, los actores entrevistados coincidieron en señalar que la atención de este tipo es fundamental para la atención oportuna a las mujeres en situación de violencia, identificando que estos servicios integrales deben brindarse de forma articulada para ser verdaderamente eficaces. Sin embargo, es lamentable señalar que para algunos de los actores entrevistados existen severas deficiencias en lo que respecta a la articulación del trabajo con la CM, incluso señalan que cada institución trabaja por su lado, de forma independiente de las otras.

Elementos institucionales, administrativos y financieros: A los actores entrevistados también se les preguntó sobre los elementos o recursos institucionales que consideran necesarios para el buen desempeño de sus organizaciones y, en particular, para el desempeño oportuno de la CM. Varios de ellos identificaron que la principal deficiencia de la CM constituye el número limitado de personal pues, en la práctica, éste no se da abasto para cubrir todas las demandas, exigencias y casos de violencia que se presentan y

que requieren atención a nivel distrital.

Otra de las principales deficiencias identificadas fue el poco presupuesto con el que cuentan las Comisarías de Mujeres. El presupuesto asignado para la División no es suficiente. Como se señaló en el Mapeo de las Comisarías de Mujeres del Perú (Macassi y Yáñez, 2008), la División de la Familia de la PNP – DIVIFAM tiene siete CM bajo su dirección. Al ser un órgano especializado y sistémico de la Séptima Dirección Territorial de la Policía Nacional –VII DIRTEPOL– de Lima, se encarga del planeamiento, organización, control y ejecución de las actividades dirigidas a la protección, promoción, prevención e investigación de la violencia familiar, así como de la protección e investigación del niño, niña y adolescente en situación de maltrato o riesgo de su libertad e integridad personal. Es importante destacar que la actual gestión de la División de Familia PNP de la VII DIRTEPOL de Lima, pese a las limitaciones de prepuesto que tiene, se encuentra realizando enormes esfuerzos por capacitar a su personal, valiéndose de alianzas interinstitucionales estratégicas a fin de poder desarrollar estas actividades, ya que no cuentan con el presupuesto necesario para ser llevadas a cabo.

La necesidad de contar con servicios multidisciplinarios e integrales constituye una de las principales demandas y requerimientos de las mujeres en situación de violencia, no solo porque éstas sienten que la sola intervención de la CM resulta insuficiente para poder acceder a la justicia, sino porque, en general, toman conciencia que el proceso para acceder a la justicia puede ser complicado y que necesitan contar con mayores herramientas que las fortalezcan en sus decisiones y las animen a seguir adelante.

IMPACTO DE LA CM EN LA VIDA DE LAS MUJERES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA Y EN SU ACCESO A LA JUSTICIA

La CM sigue siendo una acción importante e institucionalizada para favorecer la superación de la violencia familiar, la cual afecta principalmente a las mujeres. No obstante, los cambios en su denominación y funciones iniciales han hecho que pierda la fuerza transformadora y democratizadora del espacio público que pudo haber tenido. Sin embargo, es un espacio ganado que no puede perder la oportunidad de superar sus debilidades y transformar su institucionalidad de acuerdo con los estándares internacionales para garantizar los derechos de las mujeres.

Pueden ubicarse dos realidades claras en relación con esta delegación especializada. La primera, es que su sola existencia es un hito en materia de políticas públicas dirigidas a atender la violencia familiar. La otra realidad es que, si bien es un vehículo para que las mujeres accedan a la justicia formal, no logra constituirse en un medio efectivo para

detener la violencia debido a las contradicciones en su funcionamiento y a los estereotipos culturales que se siguen reproduciendo en este espacio.

No obstante, los impactos positivos logrados no pueden ser soslayados y deberán ser tomados como una importante ganancia que debe ser aprovechada; para lo cual tendrán que repensarse los impactos negativos con el fin de superarlos.

Impactos de la Comisaría de Mujeres en la sociedad y en el Distrito de Villa El Salvador

La presencia de esta delegación genera una ganancia simbólica tanto a nivel de los imaginarios de la población como en el avance de la institucionalización pública y política de los derechos de las mujeres. Tal es así que, desde la creación de la primera CM (Lima, 1988), la demanda de delegaciones similares se incrementó. Sin embargo, luego de más de veinte años de fundación, no se ha logrado descentralizar este modelo de atención de las principales ciudades[6].

Según la encuesta poblacional, el 84,6% de las mujeres tiene conocimiento de la existencia de la CM de VES, a la vez que el 64,9% afirma que de denunciar un hecho de violencia lo haría en la CM. Este dato confirma que la presencia de una delegación especializada no pasa desapercibida para las mujeres y que en un primer momento no les genera rechazo; aunque aún existe un importante 29,2% que no asistiría a ella.

A nivel local existe un alto porcentaje de aceptación a la existencia de la CM, lo cual es muy positivo y nos habla de las posibilidades transformadoras que puede representar este espacio; sin embargo se debe señalar que, según el Informe de Encuesta Regional[7] (Jubb, et al., 2010), frente a los otros países en donde se realizó el estudio, el Perú tiene la menor intención de asistencia[8]. Las razones de ello están en nuestra realidad social e institucional; más que en el propio funcionamiento de la CM.

Si bien las mujeres conocen de la existencia de esta instancia, no tienen precisión sobre su funcionamiento. El 37,8% no sabe cómo funciona esta delegación, sólo el 33,5% supo indicar que es un espacio para recibir e investigar denuncias, y el resto de la población

---

[6] El 35% se encuentran en la ciudad de Lima: "las comisarías se han concentrado en las zonas costeras, en menor medida en las regiones andinas y tan sólo existe una Comisaría de Mujeres en la región Amazónica (Satipo). (Macassi y Yáñez, 2008: 38).

[7] Informe realizado luego del análisis comparativo de los informes nacionales de las Encuestas Poblaciones a mujeres adultas, realizado por la coordinación regional del proyecto.

[8] El Informe Regional sobre la Encuesta Poblacional con mujeres adultas, señala que por lo general las mujeres sí tienen la intención de acudir a la CM si estuvieran en una situación de maltrato; no obstante el Perú presenta el porcentaje más bajo (46,2%), frente al 80,1% de Brasil, 75,6% de Ecuador, y el 88,3% de Nicaragua (Jubb, et al., 2010).

dio respuestas diversas relacionadas con la asesoría, orientación y ayuda psicológica (Yáñez y Macassi, 2009: 24). La falta de información precisa se relaciona con el nivel socioeconómico, en tanto genera mayores dificultades para el acceso a información para mujeres de escasos recursos. Además, según las encuestadas, la mayoría de ellas supieron de la CM porque pasaron caminando por la zona donde se encuentra, a través de los medios de comunicación locales (en transmisiones no oficiales) o por personas allegadas sus entornos sociales[9] (vecinas, amigas, parientes), es decir, no fue a través de una capacitación o de una difusión realizada por el Estado. Estos canales no necesariamente trasmiten un conocimiento neutral, lo cual puede crear prejuicios que condicionan la actuación de las usuarias y/o se puede generar un desánimo precoz. Únicamente el 1,8% de las encuestadas ha oído hablar de la CM a través de una institución estatal. Este dato revela dos aspectos problemáticos: (1) la CM tiene poca capacidad para difundir su labor, llevándonos ello al plano de los obstáculos presupuestarios que enfrenta esta instancia como política pública; y, (2) indica que el Estado no esta cumpliendo con la obligación de garantizar la difusión de este servicio en beneficio de la población.

En cuanto a nuestra realidad institucional, en el Perú persiste un grave problema de confiabilidad estatal. Según el último barómetro nacional, la población percibe una serie de problemas como país, pero la lista la lidera la corrupción con un porcentaje del 27,2%. En el caso de las mujeres, esta desconfianza impacta directamente sobre el abanico de posibilidades que se les presenta y sobre los caminos que deciden tomar.

La encuesta poblacional identificó que las mujeres han oído hablar de las distintas instancias estatales, siendo la más conocida la CM, seguida por la Fiscalía de Familia (48,9%), la Fiscalía Penal (44%), entre otras. No obstante, y tal como se señala en el acápite tres, las mujeres primero acceden a medios más informales; lo cual retrasa su acceso a la justicia formal.

Sin embargo, es necesario resaltar que a nivel nacional, a pesar de sus debilidades, la CM es un referente inmediato; ya que es la primera elección de las mujeres, independientemente que busquen apoyo o decidan hacer una denuncia. Así, cuando se trata de sacar el problema al espacio público, la mayoría de ellas piensa inmediatamente en asistir a la delegación especializada. Por ello, se presume que desde un primer momento la CM tiene un efecto positivo para las mujeres que sufren violencia; en tanto se reconoce a esta

[9] En el sector marginal es mayor el porcentaje de mujeres que se enteró de la existencia de la CM por los medios de comunicación (33,9%) y se incrementa – respecto de la otros sectores- los porcentaje de mujeres que tuvieron conocimientos de la CM por medio de una vecina o porque pasó por la zona donde se ubica la institución. Asi tenemos que en el sector Medio el porcentaje de mujeres que supieron de la CM por una vecina fue el 15,8%, y en el sector marginal ello sube a 32,2%. En el sector medio quienes se enteraron de la existencia de la Delegación especializada a través de una amiga fue el 19,7% y en el Sector Marginal ello se incrementa a 20,3%. Finalmente, en el Sector Medio quienes manifiestan conocer la CM por que pasaron por la zona donde se encuentra ubicada fue el 5,3%, mientras que en el Sector Marginal ello se incrementa a 10,2%.) (Yáñez y Macassi, 2009).

delegación como una posibilidad de ejercicio de un derecho, lo que significa un primer nivel simbólico de reconocimiento y genera una base para que las mujeres inicien un proceso reactivo ante los efectos devastadores que tiene la violencia en sus vidas.

Teniendo en consideración que VES es una comunidad autogestionada, y que durante todos estos años ha trabajado y demandado al Estado los servicios con los que ahora cuenta y que entre sus preocupaciones centrales está la prevalencia de la violencia, la CM es una ganancia que consideran positiva y a la que no pretenden renunciar. Se identifica que el establecimiento de una CM ha tenido un impacto positivo para la comunidad. No obstante, este impacto no necesariamente se vincula con la erradicación de la violencia, sino más bien está asociado al ámbito de la prevención.

Debido a que se perciben ganancias es que la comunidad en general demanda que se mantenga esta dependencia, pero que se reelaboren los marcos de acción a favor de la eliminación real de la violencia. Según las percepciones recogidas, la CM es un espacio necesario, válido y que debe seguir en el distrito, pero con nuevos planteamientos que ayuden a que realmente se obstruyan los comportamientos violentos hacia las mujeres. Además, considera que se necesita renovar la confianza para que las mujeres sientan que sí existen caminos posibles de solución. Así mismo, la presencia de la CM, facilita la articulación de acciones de orientación y prevención entre diversas organizaciones del Estado y la sociedad civil, lo cual es evaluado positivamente.

Impactos de la CM: Cambios en sus percepciones como sujetas de derechos

El desconocimiento del real funcionamiento de la CM contribuye a la formación de expectativas erradas, creándose, en un primer momento, un efecto esperanzador respecto a acceder a la justicia pero desde las concepciones propias de las mujeres sobre lo justo. Cuando las mujeres se convierten en usuarias se encuentran con una realidad distante a sus expectativas; lo que les genera un sentimiento de frustración que, de no ser manejado adecuadamente, tendrá un impacto negativo; puesto que contrariamente a cambiar esquemas sobre la ciudadanía negada, los reafirman.

Una oportunidad para no profundizar los patrones culturales de exclusión y permitir que la CM impacte de forma positiva en las mujeres, recae directamente en la calidad de atención. Cuando las usuarias perciben una actitud empática cambian positivamente su percepción y pueden superar las frustraciones de un proceso que no camina en la dirección que ellas esperaban. Pero, para lograr este cambio no es suficiente trabajar solo con las/os operadoras/as del servicio sino garantizar cambios estructurales y legislativos para el mejor funcionamiento de esta instancia.

El 49% de encuestadas afirma que sus expectativas no han sido cumplidas, y el 11% que no se ha sentido satisfecha por completo. Las razones más comunes para esta insatisfacción son: que la autoridad no tuvo una intervención directa frente al agresor[10]; otras razones que también afectan la conformidad de las mujeres son los excesivos trámites burocráticos que deben seguir y que, en la mayoría de los casos, las mujeres no conocen. Muchas usuarias mencionan como problemas los horarios poco flexibles y la demora para la atención. Del mismo modo, persisten las percepciones sobre la falta de empatía de las/os operadoras/es policiales hacia las usuarias, quienes perciben que son escuchadas pero que las autoridades no les prestan atención ni interés.

No obstante, debe resaltarse que existe un importante 41% de entrevistadas que señala haberse sentido satisfecha porque: encontraron un lugar y momento en el que finalmente fueron atendidas y pudieron asesorarse legal y recibir apoyo psicológico. Ello ha permitido que un buen porcentaje de usuarias, independientemente de haber detenido o no la violencia, haya fortalecido sus capacidades y cuestionado su situación de sumisión ante la violencia. La sensación de tener derecho a ejercer derechos, reforma completamente el horizonte subjetivo de las mujeres y las lleva por el camino de la reivindicación ciudadana.

Siendo la CM el primer espacio institucional al que acuden las mujeres, tiene una gran responsabilidad en el proceso que seguirán las sobrevivientes de violencia. En efecto, la imagen que construyen las mujeres sobre la CM está vinculada a cómo se sintieron al acudir a este espacio durante y después de la atención. Esto marcará el impacto positivo, negativo o nulo, de la CM en sus vidas. Las opiniones sobre la CM se encuentran divididas; si bien existe un grupo de mujeres que no han tenido una experiencia buena en esta instancia, existe otro grupo casi equiparable que rescatan aspectos positivos, sobre todo en el campo de fortalecimiento de actitudes proactivas para llevar a cabo un cambio en sus vidas. Efectivamente, según las entrevistas de salida, el 57% de usuarias –independientemente de su percepción sobre la efectividad de la CM para detener la violencia– afirma que se sintieron apoyadas de alguna forma.

Autoridades e impacto: Según las mismas autoridades de la CM, el trabajar en este espacio ha impactado en su vida personal de distintos modos. Para ambos géneros estar en contacto con la problemática los ha sensibilizado en torno a la misma, al punto que todos/as la rechazan. No obstante, la dinámica mixta en sus concepciones sobre la violencia y la justicia, no permite que el rechazo y reflexiones que puedan haber alcanzado sobre el problema se manifieste de forma permanente en su trabajo.

---

[10] Hablarle, detenerlo temporalmente, citarlo inmediatamente, retirarlo de la casa, asustarlo y/o advertirle sobre las sanciones posibles en caso de seguir violentando a la mujer.

Las autoridades reconocen que no existe justicia para las mujeres, ya que la ley no lo permite, por lo que el impacto de la CM se ve disminuido. Pero los/as operadores de la CM tampoco se sienten responsables de ello, ya que la función de esta delegación esta claramente delimitada y no podrían salir de ese marco de acción; aunque lo quisieran. Efectivamente, muchas/os operadoras/es de la CM desearían jugar un rol más operativo o que de alguna forma pueda ayudar de forma más efectiva a que las usuarias salgan de la violencia. Es común encontrar entre el personal de la CM expresiones como: "nos sentimos atados de manos", "no podemos hacer más", "se va el tiempo y nada", o "la ley no es drástica".

Este descontento puede tomar dos formas: la primera es el cansancio, lo cual afecta la capacidad de comprender las experiencias de las mujeres; lo segundo, tomar acciones informales (asistir en casos extremos a amedrentar al agresor) que pretenden de alguna forma contribuir a que las mujeres no se sientan desamparadas; pero que reconocen es ilegal, por lo que en la mayoría de casos no se hace.

En lo relacionado con el cansancio frente a su trabajo en la CM, se puede notar la diferencia de impacto entre los géneros. En las mujeres se percibe mayor estrés emocional, que deviene en actitudes de mayor impaciencia. Cabe destacar que son las mujeres las que directamente atienden los casos y se ven enfrentadas diariamente a cuadros graves de abuso y sufrimiento, sin una adecuada política de descanso y canalización de energías. Si bien la atención de mujeres ha sido evaluada como positiva por las usuarias y por algunas autoridades, cuando esta atención disminuye en calidad, debido al agotamiento, pierde su función transformadora.

Los cambios en la sensibilidad de los varones, son medidas en relación al tiempo. El personal con más años en la CM demuestra mayor cambio en sus imaginarios patriarcales, al punto que algunos de ellos afirman que esta experiencia ha hecho que repiensen la forma de interrelacionarse con sus parejas.

A pesar que estos impactos no logran una transformación total de las actitudes verticales de las autoridades, por lo que las usuarias mantienen el discurso que hemos señalado. Sí se ha notado que existe alguna relativización de valores cuando, por ejemplo, se detienen a hacer un ejercicio reflexivo, analizan la situación y todos los problemas que en ella convergen. Aunque se encuentran muy presentes los sesgos propios de una concepción estructuralmente discriminatoria, encontramos que se generan pequeñas aberturas por donde van apareciendo nociones importantes de la concepción de derechos. Estas rupturas significativas deben ser aprovechadas en procesos de reconocimiento del otro, reflexión personal y cambios institucionales y normativos.

Resumiendo, tanto autoridades como operadoras/es son presas de una estructura jerárquica organizativa y normativa que no permite avanzar lo suficiente en la lucha

contra la violencia, ya que todos los factores descritos influencian en su atención. Gracias a estos quiebres reflexivos es que estas/os actores logran articular algunas críticas que se transforman en sugerencias que brindan de manera cotidiana a quienes preguntan por el funcionamiento de la CM.

En relación al agresor: Según las usuarias, lo ideal es que su incursión en la CM logre que en alguna medida sus agresores las reconozcan como sujetos de derechos; sin embargo suelen conformarse con que, por temor a la autoridad, dejen de violentarlas. Es decir, que la CM impacte en ellos como un medio de contención de su agresividad.

Lo que encontramos es que el impacto sobre los agresores es diferenciado, y que va a depender mucho de la calidad de la respuesta percibida, el avance del proceso, así como del tipo de información que éstos manejen. Hay agresores que conocen las limitaciones sancionadoras de la CM; lo cual reafirma su percepción de que la impunidad se mantiene, independientemente de la existencia de la delegación,. Ello fortalece su sensación de dominación.

Se ha encontrado que el impacto en los agresores responde a tres factores: (1) la CM es percibida como menos corrupta que los tradicionales espacios policiales; (2) el temor a que el caso se haga público, ya que podría afectar su imagen social; y, (3) la falta de información precisa genera temor de una posible sanción, lo cual es fácilmente desterrado. Finalmente, la existencia de la CM hace que los agresores consideren que las mujeres tienen un espacio de protección, en el cual podrían ser sancionados. El nudo se forma cuando desde su experiencia la denuncia no implica una sanción efectiva para ellos, pues entonces el temor es desplazado y la violencia puede volver a generarse con mucha mayor fuerza. No se han encontrado evidencias de que el agresor detenga las agresiones por una reflexión propia o por resignificar a la mujer como sujeta de derechos.

En el acceso a la justicia: Las mujeres pueden resumir su insatisfacción bajo la idea que: 'la justicia que tarda no es justicia"; pero, aún así, no consideran que la CM sea una instancia inoperante, por lo que desean que sea transformada para superar las debilidades que tiene.

En conclusión, de no existir la CM, todas/os las/os actores perciben que las posibilidades de las sobrevivientes de violencia a acceder a la justicia y detener la violencia se restringirían aún más de lo que actualmente se encuentran, ya que no tendrían un medio de reivindicación cercano a la población como lo es una estación policial. Aunque a veces su labor sea infructuosa para las mujeres, no deja de ser un lugar de expresión, que va aportando a incluir a las mujeres como protagonistas del espacio público, y a evidenciar que las agresiones contra ellas son motivo de ocupación estatal. Por ello, se hace necesario que alrededor de la CM se realicen cambios normativos/institucionales

que puedan definir un mayor reconocimiento de la institución dentro de la estructura del Estado, por el importante rol que tiene y las expectativas que las mujeres depositan en ella.

CONCLUSIONES

El acceso a la justicia es un derecho sustancial para garantizar una vida libre de violencia para las mujeres y se constituye en el correlato del ejercicio de su ciudadanía real. Garantizar este derecho se ha convertido en uno de los pendientes más urgentes de los sistemas jurídicos, legales y sociales contemporáneos. Las razones de ello se encuentran, primero, en que a pesar de los esfuerzos, las políticas públicas no han logrado crear transformaciones profundas que erosionen las lógicas patriarcales tanto de los servicios públicos como de los imaginarios de la población. Consecuentemente, la mujer no es situada como un sujeto de derechos, con autonomía, libertad y capacidad para desarrollar un proceso de empoderamiento profundo. De otro lado, las políticas creadas se han desarrollado sobre una lógica contraria a las lógicas propias de sus beneficiarias, debido a que no se han analizado las expectativas, inquietudes y/o dificultades encontradas por las/os actoras/es directamente involucrada/os. Esta forma de actuación es propia de un modelo universalista de los criterios de igualdad, en el cual prima la razón normativa por sobre las sensibilidades de género y culturales.

El estudio que hemos presentado se ha orientado a superar en alguna medida esta deficiencia, mediante la reflexión crítica de la Comisaría de Mujeres como instancia especializada de atención a la violencia familiar, focalizándonos sobre la atención que se brinda a las mujeres en situación de violencia por parte de su pareja. Efectivamente, hemos encontrado que aunque esta delegación nace con un espíritu diferenciador, las estructuras patriarcales en donde se gesta y se mantiene no han sido transformadas, por lo cual han impregnado la lógica de este espacio. En este sentido, la Comisaría de Mujeres es un importante vehículo para la visibilización de la violencia contra las mujeres, pero no ha logrado constituirse en una herramienta transformadora para enfrentar la violencia.

No obstante, debe reconocerse que tanto las autoridades, la población femenina y las usuarias coinciden en afirmar que el impacto de la Comisaría de Mujeres es positivo, en tanto ha contribuido a visibilizar la violencia contra las mujeres como un problema que le compete atender al Estado, en un contexto en el cual los índices de agresiones contra las mujeres son muy elevados. Así mismo, la existencia de la Comisaría de Mujeres en Villa El Salvador es un aporte a la institucionalidad paulatina de este distrito que ha luchado, desde sus orígenes, por recursos que permitan gestionar sus derechos.

La policía nacional, aunque es una institución estatal con poca credibilidad social como la mayoría de las instituciones estatales, sigue siendo un punto de apoyo para la población. De manera especial lo ha sido la Comisaría de Mujeres de Villa El Salvador, debido a la forma cómo han desarrollado los vínculos con otras instituciones locales y con la misma población; lo que le ha permitido cobrar legitimidad. Aunque esto es positivo, no significa que no presente problemas medulares propios del sistema general de servicios y justicia.

El estudio ha comprobado que el acceso a la justicia de las mujeres no depende de la institucionalización de una delegación especializada, aunque ello se percibe como un eje fundamental pendiente de ser transformado para su real operatividad, sino de un conjunto de factores complejos e interrelacionados. Aunque las autoridades encuentran fuertes dificultades para garantizar el acceso a la justicia de las mujeres, debe reconocerse que la actitud que mantiene la mayoría de personas entrevistadas, en la CM y las instituciones, es de rechazo a la permanencia de esta situación. No obstante, la dejadez y/o inoperancia se debe a factores convergentes: primero, un sistema policial y jurídico construido bajo lógicas de poder que no permiten la reconstrucción del sujeto de derechos y la facilitación de los procesos para lograr que las mujeres accedan a la justicia y que la CM se convierta en una instancia que impulse dicha transformación. De otro lado, la falta de protagonismo del problema debilita tanto la atención política como el presupuesto, con lo cual los recursos en la CM son insuficientes, lo que va en detrimento de la calidad de la atención. Ante los recurrentes obstáculos y lo sensible del problema, los operadores/as son presas de situaciones de cansancio emocional que afecta su relación con las usuarias y su vida personal.

La Comisaría de Mujeres de Villa El Salvador representa una política pública que contribuye a visibilizar la violencia como un asunto que debe ser punible, pero poco ha contribuido a erradicar esta situación. Sin embargo, tiene un importante efecto deconstructor de los imaginarios colectivos y es una oportunidad para volver sobre el debate de la institucionalidad y su relación con las transformaciones de la sociedad en clave de género. Su existencia ha sido defendida y apoyada por diversas organizaciones de mujeres, justamente porque tiene el valor de recordarle al Estado su responsabilidad para con la justicia de género, en donde el acceso a la justicia es un eje transversal.

A través de la reflexión sobre esta instancia, la cual es un eslabón dentro de la ruta crítica de las mujeres para acceder a la justicia, se ha evidenciado que aunque a nivel político –formal se articulen esfuerzos para atender la violencia contra las mujeres, si éstos no son ubicados dentro de un marco de transformación democrática e igualdad no se lograrán resultados sostenibles. Por lo tanto, se necesita hacer un análisis de la precariedad específica que viven las mujeres debido a la confluencia de factores que contribuyen a que sean objeto de discriminación múltiple; así como contar con análisis sobre sus

percepciones que, como hemos visto a lo largo del estudio, distan de las concepciones formales e institucionales y, por lo tanto, generan un sentimiento de frustración tanto entre las usuarias como entre el personal de los servicios de atención.

De otro lado, para que la CM genere un impacto positivo y contribuya realmente al acceso a la justicia, es indispensable ampliar sus capacidades operacionales y estar respaldada por un marco legislativo que potencie estrategias de visibilidad y recursos para renovar la lógica de atención. Se necesitan renovar los sistemas de funcionamiento dialogando y actualizándolas con las expectativas, razonamientos, percepciones, incertidumbres y necesidades de las usuarias. Tomando este camino las mujeres dejarán de ser parte de una estructura superior y pasarán a ser ciudadanas sujetas de derecho con capacidad de autonomía y agencia social, capaces de contribuir a un proceso de transformación en donde se establece una relación de responsabilidad de parte del Estado frente a las demandas de ciudadanas en ejercicio de su pleno derecho.

BIBLIOGRAFÍA

Amorós, Celia 2000. "Debates sobre el Género", En *Feminismo y Filosofía*. Editora Madrid.

Balibar, Etienne. "Arendt, el derecho a tener derechos y la desobediencia cívica". En: *Impolítica de los Derechos Humanos*: Universidad de California. Dirección URL: <http://idt.uab.es/erytheis/balibar_es.htm>

Buttler, Judith. 2004. *Deshacer el Género*. Barcelona: PAIDOS Ibérica.

Carcedo, Ana. 2001. "Mujeres contra la violencia: una rebelión radical". En: Violencia *contra las mujeres, un problema de poder.* San José: CEFEMINA.

Caro, Ana María. 1999. "La Defensoría del Pueblo frente a la Violencia Familiar: Quejas respecto a la Actuación Policial", En *Sobre Género, Derecho y Discriminación*. Lima: Defensoría del Pueblo.

CMP Flora Tristán. 2006. *Informe 2005 – 2006. Derechos Humanos de las Mujeres. Violencia familiar, violencia sexual, aborto, derechos reproductivos, derechos sexuales*. Lima: CMP Flora Tristán.

CMP Flora Tristán. 2003. *Informe 2003. Violencia familiar, violencia sexual, aborto, derechos reproductivos*. Lima: CMP Flora Tristán.

CMP Flora Tristán. 2003. *Diagnóstico sobre servicios de atención en violencia familiar y sexual*. Lima: CMP Flora Tristán.

CMP Flora Tristán. 2000. *Al Rescate de la Utopía. Reflexiones para una agenda feminista en el nuevo milenio*. Lima: CMP Flora Tristán.

CMP Flora Tristán. 1995. *No más Violencia contra la Mujer*. Lima: CMP Flora Tristán.

CLADEM. 2005. *Dossier sobre Violencia Doméstica en América Latina y el Caribe*. Lima: CLADEM.

Corporación Mujer a Mujer. 1986. Memorias Primer Encuentro Nacional de ONG de apoyo a "Comisarías de la Mujer y la Familia". Cuenca: CMM.

Dador, Jennie. 2006. *Construyendo la equidad de género: propuestas políticas.* Lima: CIES.

Defensoría del Pueblo. 2002. *Violencia familiar contra la mujer en el Callao. Análisis de la actuación estatal.* Serie de Informes Defensoriales – Informe N° 61. Lima: Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo. 2005. *La protección penal frente a la violencia familiar en el Perú.* Serie Informes Defensoriales – Informe N° 95. Lima: Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo. 2006. *Violencia familiar: Un análisis desde el derecho penal*. Serie Informes Defensoriales – Informe N° 110. Lima: Defensoría del Pueblo.

DEMUS. 1993. *Foro Violencia Domestica y Derechos Humanos; experiencia, propuestas y debate*. Lima: DEMUS.

Estremadoyro, Julieta. 1993. *Violencia en la Pareja. Comisarías de Mujeres en el Perú*. *Cuadernos de Trabajo 1.* Lima: CMP Flora Tristán.

Fraser, Nancy. 1993. *Repensar el ámbito de lo público: Una contribución a la crítica de la democracia realmente existente*. En Revista *Debate Feminista* Vol, 7.

Goetz, Anne Marie. 2007. "Gender Justice, Citizenship and Entitlementes" En *Gender Justice, Citizenship, Devolpment*, Mukhopadhyay, Maitrayee and Navasharan Singh, (eds.) Otawa: IDRC and Zubaan and imprint of Kali for Women.

IEP - Instituto de Estudios Peruanos. 2008. "Barómetro de las Américas", En *Cultura Política y Democracia en el Perú.*

INEI - Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2006. *Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar. ENDES Continua 2004-2005.* Informe Principal. Lima: INEI.

Instituto de Defensa Legal. 2002. *Cambios en la Justicia Peruana y Sociedad Civil (1990-2002).* Informe para la Fundación Ford. Lima: IDL.

Instituto de Defensa Legal. 2004. *Perfil del policía peruano*. Lima: IDL.

Jubb, Nadine, et al. 2010 "Conocimientos y percepciones sobre el derecho a una vida sin violencia y las Comisarías de la Mujer en América Latina: Informe regional de una encuesta poblacional con mujeres adultas". Quito: CEPLAES En<http://190.152.119.247/AccesoJusticia/docs/Documento_comparativo_encuesta_regional.pdf>

Loli, Silvia. 2007. *Análisis situacional de las comisarías de mujeres en el Perú.* Lima, documento inédito.

Loli, Silvia. 1984. "Espacios de atención a mujeres víctimas de violencia: comisarías de mujeres en el Perú". En *Primer encuentro nacional de ONG de apoyo a las comisarías de la mujer y la familia*. Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán,

Molyneux, Maxine. 2007. "Refiguring Citizenship: Research Perspectives on Gender Justice in the Latin American and Caribbean Region" En: *Gender Justice, Citizenship,*

Devolpment. Mukhopadhyay, Maitrayee and Navasharan Singh, (eds.) Otawa: IDRC and Zubaan and imprint of Kali for Women.

Mouffe, Chantal. 1999. *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical.* Barcelona, Buenos Aires, Mexico: Ed. PAIDOS.

Mukhopadhyay, Maitrayee. 2007. "Situating Gender and Citizenship in Development Debates: Towards a Strategy". En *Gender Justice, Citizenship, Devolpment.* Mukhopadhyay, Maitrayee and Navasharan Singh, (eds.) Otawa: IDRC and Zubaan and imprint of Kali for Women.

Movimiento Manuela Ramos. 2007. *Evaluación de la ruta crítica del sistema policial – judicial en los casos de violencia familiar en los distritos de San Juan de Miraflores, Villa El Salvador y Villa María del Triunfo*. Lima: Movimiento Manuela Ramos.

Oneill, Onora. 1994. *Justicia de Género, Fronteras internacionales.* Revista *Propuestas*.

Organización de Estados Americanos – OEA. 1994. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, "Convención Belén do Pará".

Organización Panamericana de la Salud - OPS, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán y otros. 1998. *Los caminos de las Mujeres que rompieron el silencio*. Lima: CMP Flora Tristán.

Pateman, Carol. 1995. "El contrato sexual". En: *Tiempo de Feminismo; sobre feminismo, proyecto ilustrado y postmodernidad*. Ediciones Cátedra. Madrid – España.

Pateman, Carole. 2000. "Críticas feministas a la dicotomía público/privado". En: *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: PAIDOS.

Fondo de población de las Naciones Unidas para el desarrollo, PNUD. 2006. *La Democracia en el Perú*. Tomo I y II. Lima: PNUD.

Policía Nacional del Perú. 2006. *Manual de procedimientos policiales operativos en la intervención con familia*. Lima. Publicado por UNICEF y División de la Familia , Policía Nacional del Perú.

Quintanilla, Tammy. 2004. *Balance Nacional sobre Violencia Doméstica Perú*. <http://www.cladem.org/espanol/regionales/Violenciadegenero/Proyecto/peru>

ÍNDICE GENERAL

Presentación 5

PRIMERA PARTE: ESTUDIO REGIONAL 7

**Comisarías de la Mujer en América Latina:
Una puerta para detener la violencia y acceder a la justicia**

Nadine Jubb y Gloria Camacho, Almachiara D'Angelo, Kattya Hernández, Ivonne Macassi León, Liz Ivett Meléndez López, Yamileth Molina, Wânia Pasinato, Verónica Redrobán, Claudia Rosas Simas de Souza, Gina Yáñez De la Borda

Introducción 9

- Introducción 9
- Metodología 15
- Marco analítico 17
- Contexto histórico 25

Capítulo I: Percepciones sobre justicia y acceso a la justicia 33

- Introducción a las concepciones 33
- Las perspectivas de las mujeres sobre sus derechos, la violencia y el acceso a la justicia 36
- Percepciones sobre la violencia y el acceso a la justicia del personal de las Comisarías de la Mujer 46
- Consideraciones finales 53

Capítulo II: Caminos seguidos por las mujeres para eliminar la violencia y acceder a la justicia 55

- Momentos clave en sus caminos 55
- Factores que inciden en los caminos de las mujeres en situación de violencia 72
- Consideraciones finales 79

Capítulo III: Respuestas que reciben las mujeres en las CM y en otras instancias especializadas 81

- Las competencias de las Comisarías de la Mujer 81
- Las principales expectativas de las mujeres y la respuesta de las CM 83
- Protección y la ayuda inmediata para frenar la violencia 83
- La denuncia y el proceso policial-judicial dentro de las CM 87
- El acceso a la información, la escucha humanizada y la calidad de los servicios 93
- Aspectos institucionales que afectan la calidad y accesibilidad de los servicios 99
- Coordinaciones interinstitucionales 101
- Consideraciones finales 107

Capítulo IV: Impacto de las CM en el acceso a la justicia y la eliminación de la violencia 109

- La visibilización de la violencia 109
- El acceso a la justicia 111
- La eliminación de la violencia doméstica contra las mujeres 122
- La promoción de los derechos y del ejercicio de la ciudadanía de las mujeres 129
- Consideraciones finales 134

Conclusiones 135

Recomendaciones 144

Bibliografía 154

SEGUNDA PARTE: ESTUDIOS DE CASO COMISARÍAS DE LA MUJER EN BRASIL, ECUADOR, NICARAGUA Y PERÚ 163

Violencia, género y acceso a la justicia: El caso brasileiro
Wânia Pasinato 165

Derechos, violencia de género y justicia. Estudio de las Comisarías de la Mujer: Cuenca, Ecuador
Gloria Camacho Z., Kattya Hernández B. y Verónica Redrobán H 202

Acceso a la justicia para mujeres en situación de violencia: El caso de Ciudad Sandino en Nicaragua
Almachiara D'Angelo y Yamileth Molina 239

Estudio de la Comisaría de Mujeres de Villa El Salvador, Perú
Ivonne Macassi León, Liz Ivett Meléndez López, Claudia Rosas Simas de Souza y Gina Yáñez De la Borda 255

Este libro se terminó de imprimir en Quito - Ecuador, septiembre de 2010.

Realizado por Trama Ediciones
www.trama.ec | www.libroecuador.com

tramaediciones

Esta publicación contó con el financiamiento de:

IDRC International Development Research Centre
CRDI Centre de recherches pour le développement international
Canada
40 años/years Ideas. Innovación. Impacto. Ideas. Innovation. Impact.
UNIFEM Región Andina
OPEN SOCIETY INSTITUTE & Soros Foundations Network

Organizaciones que han participado en el proceso investigativo:

CEPLAES Centro de Planificación y Estudios Sociales
30 Manuela Ramos
flora tristán
PATH

ISBN 978-9978-93-025-0