

## Proyecto

Acceso a la  
justicia para  
mujeres en  
situación de  
violencia:

Estudio  
comparativo de  
las Comisarías  
de la Mujer en  
América Latina

# Mapeo Regional de las Comisarías de la Mujer en América Latina

Nadine Jubb

y

Gloria Camacho, Almachiara D'Angelo,  
Gina Yáñez De la Borda, Katty Hernández,  
Ivonne Macassi León, Cecília MacDowell Santos,  
Yamileth Molina, Wânia Pasinato\*

2008

## **Proyecto**

Acceso a la justicia para mujeres en situación de violencia:  
Estudio comparativo de las Comisarías de la Mujer  
en América Latina

# Mapeo Regional de las Comisarías de la Mujer en América Latina

Nadine Jubb

y

Gloria Camacho, Almachiara D'Angelo,  
Gina Yáñez De la Borda, Katty Hernández,  
Ivonne Macassi León, Cecília MacDowell Santos,  
Yamileth Molina, Wânia Pasinato\*

**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/](http://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](http://www.ceplaes.org.ec)  
Quito - Ecuador

**Auspicio**

Este trabajo se llevó a cabo con la ayuda  
de fondos asignados por el  
Centro Internacional de Investigaciones  
para el Desarrollo, Ottawa, Canadá.  
[www.idrc.ca](http://www.idrc.ca)

**Coordinadora regional del proyecto**

Nadine Jubb, CEPLAES

**Equipo Regional***Equipo de Brasil:*

Wânia Pasinato  
(PAGU / Universidade de Campinas) y  
Cecília MacDowell Santos  
(University of San Francisco; Centro de Estudos Sociais,  
Universidade de Coimbra);

*Equipo de Ecuador:*

Gloria Camacho Z. y  
Katty Hernández  
(CEPLAES);

*Equipo de Nicaragua:*

Almachiara D'Angelo y Yamileth Molina  
(PATH, Nicaragua), con la participación de  
Nadine Jubb;

*Equipo de Perú:*

Gina Yáñez De la Borda  
(Movimiento Manuela Ramos) e  
Ivonne Macassi León  
(Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán).

■ **Mapeo de las Comisarías  
de la Mujer en América Latina  
Quito, Ecuador, 2008**

**Autoría\***

Nadine Jubb y  
Gloria Camacho,  
Almachiara D'Angelo,  
Gina Yáñez De la Borda,  
Katty Hernández,  
Ivonne Macassi León,  
Cecília MacDowell Santos,  
Yamileth Molina,  
Wânia Pasinato.

**Edición del texto:**

Andrea Torres A.

**Traducción:**

Al inglés: Susan Téllez  
Al portugués: Nilma Martins

**Diseño y diagramación:**

Activa Diseño Editorial

\* Aparecen en orden alfabético.

# Índice

Introducción / 7

Marco analítico / 12

## Las Comisarías de la Mujer

La creación de las Comisarías de la Mujer y el marco nacional, regional e internacional / 22

Los contextos de desarrollo de las Comisarías de la Mujer / 22

La creación de las Comisarías de la Mujer / 25

Las Comisarías de la Mujer (CM) en el marco de la legislación, políticas públicas y cambios legales-judiciales de cara a la violencia contra las mujeres / 26

Las Comisarías de la Mujer / 28

Los Antecedentes de las Comisarías de la Mujer: La atención a mujeres en situación de violencia previa a su fundación / 28

Los ámbitos y los mandatos legales e institucionales de las Comisarías de la Mujer / 29

La institucionalización de las Comisarías de la Mujer / 32

Los procedimientos, políticas y servicios especializados brindados en las CM / 34

Las redes de servicios con participación de las Comisarías de la Mujer / 37

Los resultados y el impacto de las Comisarías de la Mujer en las vidas de las mujeres en situación de violencia / 40

La eliminación de la violencia en la vida de las mujeres y el ejercicio de su situación de violencia previa a su fundación / 41

El acceso efectivo a la justicia / 41

La cobertura geográfica de las CM / 43

La calidad de los servicios / 44

La construcción, funcionamiento y sostenibilidad de las redes de servicios integrales / 44

## Conclusiones / 46

El diseño de una investigación comparativa regional sobre las Comisarías de la Mujer, el acceso a la justicia y el ejercicio de los derechos de las mujeres / 48

## Bibliografía / 49

# Introducción

Por más de treinta años los movimientos de mujeres y feministas de América Latina se han movilizado para poner fin a la violencia contra las mujeres a través de diversas estrategias destinadas a: romper el silencio; cambiar los valores y las estructuras de poder sociales discriminatorias que subyacen a la violencia; brindar servicios integrales; reformar e introducir leyes y lograr el reconocimiento, defensa y el ejercicio de los derechos de las mujeres, particularmente el derecho de vivir sin violencia. Los movimientos se han organizado con respecto a varias formas de violencia contra la mujer, sin embargo, aquí el enfoque será específicamente sobre la violencia doméstica perpetrada por (ex)parejas íntimas o (ex)esposos. Como producto parcial de esta lucha, los Estados latinoamericanos han asumido obligaciones para hacer efectivos los derechos de las mujeres a través de leyes, políticas públicas y mecanismos a nivel nacional, al igual que convenciones a nivel regional e internacional. Entre los compromisos más específicos para hacer efectivos estos derechos, se puede señalar a las Comisarías de la Mujer (CM), instancias policiales (o judiciales) especializadas que tienen como propósito mejorar el acceso a la justicia. La primera CM fue inaugurada en 1985 en el Brasil y ahora, aparte de esta existen otras instancias parecidas en el sector policial-judicial en varios países de la región.

Después de casi 25 años de CM y casi 15 de haber firmado la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Belem do Pará” (1994), llegó la hora de investigar el aporte de las Comisarías de la Mujer al acceso a la justicia para mujeres latinoamericanas, a fin de que éstas ejerzan su derecho a vivir libres de violencia y participar plenamente como ciudadanas. Se examinará sus aportes en cuatro países con largas y diversas experiencias con las CM: Brasil, Ecuador, Nicaragua y Perú.

Antes de construir un marco para esta investigación, hay que reconocer que la violencia contra las mujeres, particularmente la violencia doméstica, es uno de los problemas más arraigados que se sigue enfrentando en la región. Aunque no existen datos sobre la prevalencia a nivel regional, los hay a nivel nacional (CIM-OEA et al., 2001) y se puede señalar lo siguiente. En Nicaragua un estudio reciente reveló que el 48% de las mujeres alguna vez casadas o unidas había sufrido maltrato verbal o psicológico, el 27% había sufrido violencia física y el 13% violencia sexual por parte de una pareja o ex-pareja (ENDESA, 2007). En el Ecuador, la encuesta ENDEMAIN (2004) 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 Brasil y Perú existen datos de prevalencia a través del Estudio Multipaís de la OMS (García-Moreno, 2005), que aunque no son nacionales, fueron tomados de una zona urbana y una rural en cada país. En la ciudad de São Paulo, el 41.9% de las mujeres una vez casadas o unidas habría experimentado uno de varios actos emocionalmente abusivos de parte de sus parejas íntimas, el 27.2% había experimentado violencia física y el 10.1% había vivido violencia sexual. En Zona da Mata de Pernambuco (una provincia completa, excepto la ciudad de Recife), el 48.8% de mujeres una vez casadas o unidas había experimentado uno de varios actos emocionalmente abusivos de parte de sus parejas íntimas, el 33.8% había experimentado violencia física y el 14.3% violencia sexual. En el Perú, el mismo estudio de la OMS (García-Moreno, 2005) encontró que en Lima, 57.8% de las mujeres alguna vez casadas o unidas había experimentado algún acto emocionalmente abusivo de parte de sus esposos/parejas, el 48.6% había sufrido violencia física y el 22.5% violencia sexual. En el departamento de Cusco, el 68.5% de las mujeres una vez casadas/unidas reportó algún acto emocionalmente abusivo de parte de sus esposos/parejas, el 61.0% había vivido violencia física y el 46.7% violencia sexual.

Desde los años 1980 se han creado marcos nacionales, regionales e internacionales que reconocen que la violencia contra las mujeres es una violación de sus derechos y que el Estado tiene la obligación de asegurar el ejercicio de sus derechos y poner fin a la violencia. Se puede señalar varios ejemplos a nivel internacional: la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW),<sup>1</sup> la Declaración y Programa de Acción de Viena (1993) y la Plataforma de Beijing (1995), mientras que a nivel latinoamericano señalaremos a la Convención de Belem do Pará (1994). Esta última comprende tanto los derechos de las mujeres como los deberes del Estado en referencia a la prevención, sanción y erradicación de la violencia y es legalmente vinculante en todos los países donde ha sido ratificada, incluyendo los cuatro países incluidos en este estudio.

El reconocimiento de estos derechos es una conquista de gran envergadura, sin embargo es solamente un paso hacia la meta: la erradicación de la violencia contra las mujeres. El siguiente paso es asegurar que las provisiones en las leyes, tratados y convenciones sean puestas en práctica. Existen ya varios mecanismos para responsabilizar a los Estados, algunos están directamente ligados a estos instrumentos, por ejemplo la entrega periódica de informes por parte de los países miembros al Comité de la CEDAW y visitas *in situ* del mismo Comité; además está el sistema de seguimiento de la Convención de Belem do Pará (MESECVI) con su propia comisión de expertos (Comité CEVI), además de otros instrumentos que tienen como objetivo reafirmar estas obligaciones y definir/recomendar pasos concretos para hacer efectivos estos derechos.<sup>2</sup>

Para lograr poner fin a la violencia, estas leyes, tratados, mecanismos, etc. tienen que formar parte de un enfoque integral cuyo aporte fundamental es que la solución que plantea no puede basarse únicamente en la tipificación de crímenes y la imposición de sanciones. Desde un marco de **género y poder**, la solución tiene que ir más allá, hasta asegurar la

<sup>1</sup> A pesar de que el texto original de la CEDAW no se refiere explícitamente a la violencia, fue incluido después en el mandato del Comité CEDAW.

<sup>2</sup> En el sector judicial se puede señalar la resolución de la Asamblea General de la ONU sobre las medidas de prevención de crímenes y justicia penal para eliminar la violencia contra las mujeres (resolución 52/86 de 1998) y el compendio de estrategias modelo compilado para dar seguimiento a esta resolución (ICCLR 1999).

transformación de valores y las estructuras de poder en base a género y otras formas de opresión que dan lugar a la violencia contra las mujeres. Estas transformaciones tienen que ser realizadas en la familia, en la sociedad, en las organizaciones/instituciones y dentro del mismo Estado, por ejemplo, cambiando (1) la falsa división entre los ámbitos público y privado impuesta por el sistema patriarcal que contribuye a la violencia contra las mujeres y la imposición del silencio y (2) los valores discriminatorios que pueden tener los y las operadores/as de justicia. Estos cambios deben contribuir a que las mujeres conozcan sus derechos y ejerzan su ciudadanía activamente.

Otro aspecto fundamental de este enfoque integral es que se requiere de la colaboración y coordinación entre los distintos actores y sectores relevantes, por ejemplo en el sector judicial para facilitar la puesta de la denuncia por las mujeres y el seguimiento a través del sistema judicial hasta lograr una sentencia justa. También debe haber un panorama completo de servicios a nivel local y coordinación entre ellos para apoyar a las mujeres en su salida a la situación de violencia. Estos servicios deben incorporar un ámbito legal más amplio para incluir tanto la rama penal como la civil (por ejemplo, la custodia de niños, el divorcio), al igual que la atención y servicios de salud, albergues, apoyo socioeconómico (para conseguir una vivienda y/o un trabajo, capacitación laboral, etc.), además de capacitación especializada brindada a los y las operadores/as de la justicia.

Las Comisarías de la Mujer (CM) han sido uno de los mecanismos más importantes, y el más significativo en el sector judicial desde la inauguración de la primera CM en la región en São Paulo, Brasil en 1985. Fueron uno de los primeros mecanismos o políticas públicas establecidos en algunos países de la región para dar respuesta a las reivindicaciones de los movimientos de mujeres y feministas. De hecho, en algunos países las CM fueron inauguradas antes de que exista una ley específica sobre la violencia doméstica que aplicar. La mayor parte de las CM son estaciones policiales especializadas, aunque en algunos casos son instancias de administración de justicia, por ejemplo, en Ecuador. Actualmente hay más de 400 CM solo en el Brasil, mientras que en América Latina en general, más de 13 países tienen algún tipo de servicio policial y/o judicial especializado. Los modelos de las CM son distintos de un país a otro y han variado tanto histórica como geográficamente a lo largo de los años. Las CM siguen siendo una de las políticas más importantes, todavía es una puerta de entrada principal para el acceso a la justicia y hay políticas en algunos de los países para seguir incrementando la cantidad de CM.

Es desde un enfoque integral y con un compromiso con el ejercicio de los derechos de las mujeres que se pretende analizar los aportes de las Comisarías de la Mujer (CM) al acceso a la justicia que ellas ejerzan, la eliminación de la violencia, y el ejercicio de la ciudadanía. Es de vital importancia utilizar este enfoque por distintas razones. Primero, las estadísticas de las CM mismas reportan sobre todo las denuncias recibidas y esclarecidas, sin indagar en los procedimientos y servicios específicos realizados en las CM y sin ser parte de un sistema único de información que incluye el resto del camino de acceso a la justicia y el impacto de las CM en las vidas de las mujeres. Por tanto es poco lo que se sabe de estas mujeres más allá de estos datos porque no recogen información desde la perspectiva de las mujeres mismas. Hay que reconocer a las CM tanto como un fin en sí mismas con respecto a la apertura del camino hacia la justicia, como también una etapa hacia el logro de la justicia de género, la erradicación de la violencia y el ejercicio de los derechos por parte las mujeres en situación de violencia que hacen uso de las CM.

Segundo, mientras que por un lado las leyes y demás instrumentos y mecanismos para defender los derechos de las mujeres siguen fortaleciéndose, hay otros aspectos de la coyuntura que amenazan el ejercicio de estos derechos. Un aspecto de esta coyuntura es el discurso sobre los supuestos “valores familiares,” lo cual cuestiona los derechos conquistados por las mujeres y otros/as integrantes de las familias. Otro aspecto es la disolución de la separación entre la iglesia y el Estado, la cual históricamente ha sido una de las características elementales de los regímenes democráticos en general. Hoy en día esta división está siendo amenazada por el fundamentalismo religioso. Un tercer elemento son los aspectos de la globalización que crean factores de vulnerabilización para las mujeres y otros/as miembros de la sociedad, exponiéndolas a mayor violencia –por ejemplo, las migrantes– que muchas veces cuentan con menos acceso al sistema policial-judicial.

Tercero, es poco lo que se sabe del impacto de las CM sobre la erradicación de la violencia y el ejercicio de los derechos por parte de las mujeres, si es el impacto de la CM misma o como parte del sistema judicial y/o redes comunitarias. Tampoco se sabe mucho sobre cómo la coyuntura actual está afectando a las CM y las mujeres que utilizan sus servicios. Al mismo tiempo existen estudios que plantean que el impacto de las CM ha sido más de cara a la visibilización de la violencia en la sociedad en general –lo cual es fundamental– que en términos de un aumento significativo en la cantidad de mujeres que ponen denuncias y siguen todo el proceso hasta recibir una sentencia judicial, para finalmente lograr que este proceso policial-judicial contribuya directamente a la eliminación de la violencia en sus vidas. Una de las razones para esto son los significados de género que reproducen un enfoque familista que ha sido detectado en las políticas de las CM o en las actitudes de los/las policías y los/las operadores/as de justicia, a pesar de que las CM tienen como propósito defender los derechos de las mujeres. Otra es la falta de sistemas o redes integrales que apoyen a las mujeres, a través del acompañamiento y servicios que respondan a sus necesidades.

Cuarto, aprovechando las diversas y largas experiencias con las CM, es importante rescatar y difundir las prácticas transformadoras que existen para intercambiar procedimientos, prácticas y lecciones aprendidas entre los países como un aporte al cambio social. Aunque al inicio hubo algunos intercambios entre el personal y funcionarios/as de las CM, actualmente son pocos los intercambios sectoriales e intersectoriales que se realiza entre los países con CM.

El mapeo es el primer paso de un estudio regional comparativo de las Comisarías de la Mujer que trata el acceso a la justicia para las mujeres sobrevivientes a la violencia y el ejercicio y respeto de sus derechos, a fin de plantear propuestas para mejorar las políticas públicas en este sector. La pesquisa, como se mencionó anteriormente, se realiza en cuatro países: Brasil, Ecuador, Nicaragua y Perú. El estudio global tiene varios elementos innovadores para analizar el impacto de las CM. El elemento fundamental es el enfoque integral de género y poder. Desde este enfoque se ha identificado dos sujetos dentro del estudio, las CM y las mujeres en situación de violencia; donde las mujeres en situación de violencia están ubicadas en el centro del análisis. Esto es para asegurar que la investigación vaya más allá de una mera valoración del cumplimiento de las funciones de las CM, para conocer su impacto en las vidas de las mujeres desde sus propias perspectivas.

El presente mapeo regional y los mapeos nacionales que lo acompañan, tienen como propósito plantear el marco analítico del proyecto de investigación y recoger y analizar

los estudios existentes sobre las CM en los cuatro países como sustento para el diseño de la investigación primaria. Se propone analizar aquí los aspectos fundamentales de los modelos de las CM, con menos atención en las mujeres en situación de violencia, debido a la escasa información disponible.

Los mapeos nacionales y regional fueron escritos por sus respectivas autoras, en base a procesos colectivos de preparación y revisión involucrando a todo el equipo regional del proyecto. Se inició la preparación de los mapeos por escoger los temas principales, los conceptos básicos, la estructura y la metodología para recopilar la información. Se compartió el primer borrador de cada uno, haciendo una revisión de pares de cada documento, en base al cual se refinó los temas y algunos puntos clave del análisis. Los mapeos nacionales (Camacho y Jácome, 2008; D'Angelo, Molina y Jubb; 2008; Pasinato y MacDowell Santos, 2008; Yáñez De la Borda e Macassi León, 2008) constituyen un insumo fundamental para el mapeo regional, además de otros materiales consultados.

La pregunta clave de los mapeos es ¿Cómo contribuyen las CM a mejorar el acceso a la justicia para mujeres en situación de violencia? Las CM, como hemos mencionado ya, son una de las políticas públicas más importantes en la región: han contribuido a la visibilización de la violencia contra las mujeres con la intención de mejorar el acceso a la justicia, sin embargo, los aportes de las CM para acceder a la justicia y poner fin a la violencia en la vida de las mujeres son limitados porque esta intención tiene que enfrentar a otros intereses, cuyo propósito es el de mantener las estructuras de poder de género existentes. Esta es una contradicción que suelen enfrentar todas las instancias estatales y en el caso de las CM, estos limitantes son articulados a través de una serie de factores, incluyendo los siguientes: los mandatos limitan los ámbitos de las CM a ciertas formas de violencia; la cobertura es limitada; los y las operadores/as muchas veces tienen actitudes discriminatorias y familistas; hay pocos programas de capacitación especializada efectivos; limitadas y poco sostenibles redes de servicios; la pequeña proporción de mujeres en situación de violencia que utiliza las CM, y la aún menor proporción que sigue todo el camino de la justicia.

En el presente mapeo regional se elaborará primero el marco analítico que fundamenta el proyecto de investigación. El siguiente paso será identificar los factores más importantes con respecto a los aportes de las CM al acceso a la justicia a través de un análisis comparativo de los hallazgos y conclusiones de los cuatro mapeos nacionales. Luego se indagará en los análisis existentes los resultados e impactos de las CM, particularmente desde la perspectiva de las mujeres en situación de violencia. Finalmente, se concluirá a través de señalar los aspectos principales de la investigación primaria cuyos productos incluirán propuestas destinadas a mejorar la defensa y el ejercicio de los derechos de las mujeres, principalmente a través de las CM.

## El marco analítico

El marco analítico que se elabora a continuación tiene como propósito fundamentar toda la investigación regional comparativa sobre los aportes de las Comisarías de la Mujer (CM) al acceso a la justicia. Este marco se basa en un análisis de género y poder, donde se reconoce cómo se utiliza al género para construir desigualdades a todos los niveles y ámbitos de las personas, la sociedad y el Estado, las cuales hacen posible tanto las distintas formas de violencia contra las mujeres, como los grandes obstáculos para ponerles fin. Por ende, para que las CM tengan éxito en proveer el acceso a la justicia para las mujeres en situación de violencia, se requiere de un enfoque integral partiendo de este análisis. Este enfoque plantea las obligaciones del Estado al respecto y 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 establecidos en el género, deben tener como finalidad que las mujeres vivan libres de violencia, ejerciendo plenamente su derecho a la ciudadanía.

Una de las principales ideas que subyace a este análisis 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 al 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 más fundamental de la política: 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 donde se relega a las mujeres. Aunque las mujeres son asociadas a la esfera privada, no tienen dominio sobre ella, porque es el mismo Estado en el ámbito público el que impone los límites, los significados y características al privado, donde muchas veces asigna el dominio a los hombres, tal como expresa el dicho “el hogar de un hombre es su castillo.” Esta división entre lo público y lo privado no es universal o inevitable; existen movimientos sociales dedicados a cambiar esta dicotomía, principalmente los movimientos de mujeres y feministas, a través de (1) resistir los significados impuestos y sus efectos y (2) plantear y luchar por alternativas. Sin embargo como constata Scott, “no es el género el único campo [dentro del cual o por medio del cual se articula el poder], pero parece haber sido una forma persistente y recurrente de facilitar la significación del poder en las tradiciones occidental, judeo-cristiana e islámica” (Scott, s.f., 26).

El género desde esta óptica no solamente tiene relevancia a nivel estatal. El género es una categoría para articular el poder a cualquier nivel o ámbito: los y las individuos/as,

en la sociedad, en las organizaciones e instituciones y donde sea que haya una política cultural,<sup>3</sup> donde a través del género se puede expresar significados dominantes (y también introducir y luchar por significados oposicionales). Por ejemplo, la iglesia católica asigna el género masculino a Dios, el supuesto todopoderoso, de una manera y con la intención de hacer creer que esta asignación es natural. Con la misma lógica se impone que los representantes de Dios en la tierra tienen que ser exclusivamente hombres, creando e imponiendo un bastión de poder masculino y machista; mientras al mismo tiempo la iglesia proclama una imagen de la sufrida y abnegada virgen María, madre de Jesús, como el modelo ideal de todas las mujeres.

Otro aspecto del concepto de género que se aplicará en este estudio es la interseccionalidad del género con otros sistemas de opresión (Collins, 2000). Es preciso captar la interseccionalidad porque los países de América Latina son multiétnicos, por ende hay que entender que la experiencia de ser mujer, de estar en una situación de violencia y de tener a su disposición los recursos necesarios para salir de esta situación no son iguales para todas las mujeres. La falta de reconocimiento de la interseccionalidad de género ha sido criticada en el Brasil, por ejemplo, cuando las policías de las CM privilegian las denuncias “paradigmáticas” de mujeres que han sufrido violencia doméstica por parte de su pareja sobre las que han sufrido violencia racial (Santos, 2005). En el Ecuador, ciertas organizaciones indígenas reivindican el uso de sistemas ancestrales de administración de justicia en vez de acudir a las CM, lo que se puede entender como una demanda para el reconocimiento y validación del pluralismo jurídico.

El género es más que una categoría analítica; también refiere a las personas y las relaciones entre ellas, donde 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 nuestra identidad y nuestras relaciones interpersonales, donde los límites de los posibles significados son forjados a través de procesos sociales a todos los niveles, desde lo individual hasta lo estatal. A pesar de la imposición de estos límites, las personas nunca pierden su *agencia*.<sup>4</sup> Un ejemplo relevante es el cambio de identidad de la pionera de las CM nicaragüenses, Aminta Granera,<sup>5</sup> para quien el fin de la revolución Sandinista le dio pautas para construir una identidad estratégica de mujer, cuya razón de ser era la búsqueda de una respuesta para aportar a resolver la problemática de la violencia contra mujeres, a pesar de la resistencia que encontró de parte de muchos de sus jefes y colegas (Granera, 1994).

En este estudio se refiere a este concepto como “**género y poder**” —a pesar de que en el marco creado por Scott queda claramente sentado que se articula o se construye el poder a través de significados de género— porque a veces los enfoques de género se utilizan en diversos contextos donde se está practicando una labor “técnica” de género, por ejemplo la transversalización de género, se desvincula el poder del género o se lo “diluye”

<sup>3</sup> Ver Alvarez et al. 1998. Aunque este volumen se enfoque en las culturas políticas oposicionales de los movimientos sociales, los autores reconocen también que el Estado y otros actores promulgan políticas culturales. Lo definen como “el proceso promulgado cuando grupos de actores sociales forjados por significados y prácticas culturales distintos y encarnando éstos mismos, entran en conflicto entre sí” (Alvarez et al., 1998, 7).

<sup>4</sup> Se utiliza la palabra *agencia* en el sentido de los debates teóricos en el inglés sobre la relación entre por un lado, la determinación de lo social, lo económico y lo político por las estructuras sociales y por otro lado, la autonomía que tienen las personas para escoger sus pensamientos, acciones y conciencia y por ende, su capacidad de efectuar cambios en su entorno.

<sup>5</sup> Actualmente es la jefa nacional de la Policía Nacional de Nicaragua.

(Longwe, 1993) como una forma de resistencia al cambio potencial en las relaciones de poder. Podemos mencionar el concepto de género utilizado en el proceso de transversalización de género de la Policía Nacional de Nicaragua en colaboración con la agencia de cooperación técnica alemana (la GTZ), donde la intervención de la GTZ no comenzó con una introducción a la temática de género, sino con la transformación de los conceptos básicos, la programación y la estructura organizativa de una iniciativa propia de la institución policial. Su objetivo fue:

Trabajar para que el Consejo Consultivo de Género reorientara su perspectiva en cuanto a su rol y contenidos de trabajo, pasando de un énfasis reivindicativo para las mujeres a cumplir con su rol propositivo para contribuir a introducir el enfoque de género como una política institucional en pro de la modernización de la Policía Nacional y en cumplimiento de su misión de seguridad ciudadana (Otero, 1999, 149).

Este enfoque claramente crea una oposición entre las reivindicaciones de las mujeres –en este caso, refiriéndose específicamente a las mujeres integrantes de la institución– y la promoción de un nuevo sujeto institucional, y la transformación del significado de género tiene una importancia meramente instrumental. Este abordaje particular del cambio institucional se distingue de otros enfoques feministas que reconocen los derechos de las mujeres y hasta promueve la organización de mujeres dentro de las organizaciones/instituciones (por ejemplo, Levy, 1996).

El concepto de **violencia contra las mujeres** que se utiliza en esta investigación está radicado en este marco de género y poder. 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). Desde esta óptica se puede analizar tanto los actos de violencia mismos, como creencias o mitos sociales discriminatorios que son reproducidas en los medios de comunicación y la comunicación social cotidiana como una manera “micro” de imponer una asimetría de poder basada en el género. Un mito importante es que la violencia es un problema personal –ocasionada, por ejemplo, por la mujer victimizada ya sea por la forma en que estaba vestida, o por salir sin pedir permiso a su marido– y por ende no es un problema social o del ámbito público, mucho menos un crimen. Otro ejemplo de estos mitos es, en casos de violencia doméstica contra las mujeres, que se insta a las mujeres a no poner una denuncia contra su agresor para preservar la unidad familiar. Estos mitos son retransmitidos culturalmente en dichos como “si te pega es porque te quiere”. Las mujeres con frecuencia son presionadas para creer estos mitos por miembros de su familia, su pareja/agresor, la policía, la iglesia y la sociedad en general. Esta perspectiva nos lleva a entender por qué las mujeres quedan en relaciones violentas: puede ser por el cruce de factores socioeconómicos con factores de género, partiendo de la interseccionalidad de género con otros campos de poder, pero también puede ser por significados de género que ella ha aprendido, por ejemplo, tener pocos conocimientos de sus derechos. Sin embargo, ella nunca pierde su agencia y puede aprender acerca de sus derechos, creer en ellos y tomar medidas para salir de una situación de violencia.

Teniendo en cuenta este enfoque de género y poder, es preciso interpretar de manera amplia la violencia. Las mujeres latinoamericanas enfrentan diversas formas de violencia, en el ámbito doméstico con sus parejas íntimas, incluyendo el femicidio; violencia

laboral; violencia ligada a conflictos armados y violencia por razones étnicas, violencia contra mujeres desplazadas, refugiadas o migrantes, entre otros. También hay que reconocer que la violencia puede ser perpetrada por distintos actores, tanto por individuos en estos distintos contextos, verbigracia (ex) pareja íntima / marido, empleador, conocido; como por actores institucionales, por ejemplo agentes del Estado o de la iglesia. Como ejemplo, de formas de violencia perpetradas por agentes del Estado, se puede mencionar actos de violación sexual realizados como crímenes de guerra y la revictimización de mujeres en las CM que acuden allí para poner una denuncia.

En este estudio se utiliza de base la definición de la violencia estipulada en la Convención de Belem do Pará porque refleja un análisis parecido al marco del presente proyecto de investigación.

Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer 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 puede señalar varios elementos importantes de esta definición. Se refiere a la violencia contra las mujeres en particular, distinguiéndola de la “violencia (intra)familiar”, pues visibiliza y da igual importancia a los ámbitos público y privado para contrarrestar esta dicotomía fundamental que apuntalan las relaciones desiguales de género. En este mismo aspecto, y de forma implícita (al referirse a la violencia perpetrada en el ámbito público) en otros apartados de la convención, se reconoce que agentes del Estado también pueden perpetrar la violencia por acto u omisión. Otra razón por la cual tiene sentido utilizar este marco es porque es una definición vinculante para los cuatro países del estudio, entonces se lo puede emplear para investigar si el Estado está cumpliendo con sus obligaciones al respecto.

Aunque la investigación se basa en esta definición de la violencia dada en la Convención y comparte el enfoque de género y poder, se enfoca específicamente en la violencia doméstica porque es el ámbito en común de las CM en los cuatro países. Es importante aclarar que se utiliza el término **violencia doméstica** para referirse específicamente a la violencia doméstica perpetrada en contra de mujeres, donde el término refleja el análisis feminista de la dicotomía entre lo público y lo privado ya mencionado. Se considera que no es un término equivalente a “violencia (intra)familiar,” lo cual no necesariamente refleja un análisis de género y poder.

Otro concepto es el enfoque integral sobre la violencia, aplicado tanto al análisis del problema como a las medidas para erradicarla, para reflejar cómo las relaciones de poder dan lugar a la violencia en los distintos ámbitos de lo social y la reproducen. Desde una perspectiva parecida a ésta, varias expertas, por ejemplo, Batres (1999), y en la misma Convención de Belem do Pará, plantean que la CM u otro ente estatal no puede servir de instrumento para eliminar la violencia si no vence a 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 mujeres en situación de violencia.

Es preciso señalar que se utilizar el término de 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 en diversas formas de violencia que no afectan a todas las

mujeres por igual. Finalmente, se articula “**mujeres en situación de violencia**” de acuerdo a un nuevo enfoque que ha surgido en el movimiento feminista del Brasil, para no regir la posición o la ontología de mujeres expuestas a la violencia como “víctimas” (Santos, 2005). 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.

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. Una crítica feminista resalta que los sistemas judiciales que deben proveer la justicia muchas veces reproducen relaciones desiguales de género, por ejemplo, cuando un(a) juez(a) dicta sentencias a favor de los hombres aún cuando hay evidencias de culpabilidad contundentes en contra de él, o cuando un(a) operador(a) de la CM hace mediciones o dicta medidas de amparo que promueven la unificación familiar. Por ende, se ha desarrollado el término “justicia de género” (Goetz, 2007) para insistir en que los sistemas judiciales incorporen las disposiciones relevantes a los derechos de las mujeres reconocidas en varias convenciones internacionales y la Convención Belem do Pará y en las constituciones y leyes nacionales.

De acuerdo al análisis de género 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. 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 individualmente y por consiguiente, no reconoce la obligación del Estado de proveer este acceso a través de la aprobación de leyes para asegurar la provisión de este acceso a todas las personas y el diseño e implementación de políticas, instancias y mecanismos. Según Facio, el acceso a la justicia tiene que ser entendido de una forma dual y complementaria, donde por un lado se reconoce 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). A continuación ampliaremos este concepto de Estado, para luego profundizar en el concepto de la ciudadanía de las mujeres.

Este concepto de acceso a la justicia implica un cierto concepto del Estado, el cual no se basa en los distintos enfoques simplistas que perciben al Estado como un sencillo instrumento. De estos enfoques, a un extremo está el que supone que el Estado es un instrumento neutro que posibilita que cualquier persona acceda a la justicia, un abordaje criticado desde una perspectiva feminista, por ejemplo por Goetz (2007) y Facio (2004). Al otro extremo están las críticas (por ejemplo, MacKinnon, 2005) que plantean que el Estado es únicamente un instrumento de intereses machistas, pues no se puede contemplar que el Estado pueda tener un papel efectivo en poner fin a la violencia o la discriminación contra las mujeres.

En cambio, el concepto utilizado en esta investigación reconoce al Estado como un complejo de instancias que impone el poder de diferentes maneras y que puede representar diversos intereses. Se basa en el supuesto que reconoce la complejidad del Estado, que se

puede identificar de diferentes formas; aquí el Estado no es una sola instancia, una “caja negra” con una forma cerrada y un contenido impenetrable y uniforme (Brodie, 1995; Corrigan y Sayer, 1985). Consta de un sinnúmero de entes, además de los agentes individuales que diseñan, promueven y ejecutan las leyes, el presupuesto, las políticas, etc. De esta forma es dable entender como fue posible, por ejemplo en el caso del Brasil, que se fundara la primera CM (una competencia estatal) en 1985, pero no hubo una ley sobre la violencia doméstica (una competencia federal) hasta 2004, fecha en que ya habían más de 200 CM en todo el país. También se puede entender por qué las redes y comisiones contra la violencia que existen en los ministerios e instituciones estatales/ gubernamentales no tienen el mismo nivel de compromiso, aún dentro del mismo gobierno.

Otro aspecto de la complejidad del Estado son los múltiples y hasta contradictorios intereses que pueden representar o trabajar a su favor, y la forma en que el Estado los impone sobre las mujeres y/u otros sectores de la sociedad (Pringle y Watson, 1992). Por consiguiente, aunque el Estado se compromete a reconocer los derechos de las mujeres, otros intereses pueden conllevar a no proveer un acceso efectivo a la justicia en la práctica. Un ejemplo sería en casos donde el diseño de una política o la aprobación de una ley crea un juzgado específico para la familia o los derechos de las mujeres, sin aprobar el presupuesto para que funcione. Otro ejemplo es el discurso sobre el género o la violencia contra las mujeres que adopta más particularmente una instancia o programa estatal y los efectos que tiene en la vida de las mujeres. Fraser (1998) analizó cómo ciertos programas en el ámbito judicial tenían 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) hace un análisis del proceso a través del cual el Estado intervencionista forja los problemas sociales para reflejar ciertos intereses. Ella ilustra cómo el Estado a través de sus programas y políticas convierte a las “mujeres maltratadas,” el concepto articulado por el movimiento feminista, a “clientes de programa” pasivas (Morgan, 1981).

Es imprescindible señalar que el Estado tiene diversas formas de imponer ideas, de las cuales una de las más importantes es la “regulación moral” (Corrigan y Sayer, 1985), a través de la cual se logra imponer cierto tipo de orden –por ejemplo la división entre lo público y lo privado– a través de intervenciones que hagan que este orden sea percibido como normal, natural u obvio. Por tanto referirse a los intereses institucionales debe llevar consigo el supuesto de que estos intereses no son neutrales.

Es justamente por el conflicto entre intereses contradictorios que se ha considerado que es insuficiente una contravención y una ley para eliminar la violencia contra las mujeres y sancionar todos los casos debidamente. Mucho se insiste en la obligación del Estado de cumplir con sus deberes, normalmente llamada la debida diligencia; por ejemplo, es un inciso de la misma Convención de Belem do Pará (art. 7, inciso b). Cada vez hay más medidas para mandar o promover su cumplimiento, a través de entes estatales o no-gubernamentales de insistir en que se aplique estas disposiciones o que se los promueva o se fiscalice su implementación. Un ejemplo de una medida no-gubernamental son los diversos observatorios que existen para monitorear el cumplimiento de las leyes y convenciones y su impacto en la vida cotidiana de las mujeres. En Brasil, por ejemplo, un consorcio de organizaciones de la sociedad civil creó un “Observatorio de la Ley Maria da Penha”, con apoyo del gobierno federal, para monitorar la implementación de esta nueva ley sobre la violencia domestica (Ley 11.340/2006). El Presidente también recurrió

a la Corte Suprema de Justicia para convalidar la constitucionalidad de la nueva ley frente a jueces y magistrados que se negaron a implementarla.

Es precisa una definición clara de la debida diligencia, la cual fue redactada por la Relatora Especial para la Violencia contra las Mujeres de la ONU, y consta de dos partes:

- a) Centrarse en la obligación del Estado de transformar los valores e instituciones sociales que sostienen la desigualdad de género, al tiempo que se responde efectivamente a la violencia contra la mujer cuando se produce; y
- b) examinar las responsabilidades compartidas del Estado y de los agentes no estatales en lo que respecta a la prevención de la violencia y la respuesta a ella y a otras violaciones de los derechos humanos de la mujer (Commission on Human Rights, 2006).

Esta definición hace eco con los otros conceptos clave de este marco por vincular la violencia contra las mujeres ante la desigualdad de género; e implica la necesidad de un enfoque integral, tanto en el análisis de las formas en que se reproduce la desigualdad —y por ende se hace posible la violencia— como en las formas de prevenir y erradicarlas.

Es imprescindible aplicar el análisis integral de género y poder a las instituciones policiales para entender el proceso y los desafíos de este ente estatal, en particular para asumir la defensa de los derechos de las mujeres, particularmente con respecto a la violencia contra las mujeres. Tradicionalmente estas instituciones han impuesto el orden a través de la fuerza física y armada de los policías, la encarnación de la fuerza de la institución misma. La tarea de la vigilancia ha sido identificada directamente con el policía, como un verdadero trabajo varonil o macho, donde el significado de género construido dentro de una institución puede variar.<sup>6</sup> Por ende, las mujeres normalmente han sido excluidas de los puestos operativos. Sin embargo, a través de las CM y modernización de las instituciones, la tarea de vigilancia ha cambiado mucho. Mientras todavía la policía impone el orden con la fuerza en ciertas circunstancias, también puede utilizar la regulación moral, donde este orden siempre está basado en cierta configuración de la división entre lo público y lo privado. Las CM significan un cambio tremendo en el quehacer anterior de la policía, cuando ignoraba la violencia doméstica contra las mujeres en particular o casi siempre culpaba o revictimizaba a la mujer, para mantener la dicotomía entre lo público y lo privado. Sin embargo, dadas las complejidades del Estado, no hay que suponer que la introducción de las CM significa que las viejas prácticas y las viejas formas de conceptualizar la violencia contra las mujeres por las instituciones policiales y sus operadores/as han desaparecido automáticamente.

Batres (1999), por ejemplo, argumenta la necesidad de comenzar con un análisis de género de la violencia doméstica y el rol de la policía y el sistema judicial. En base a este análisis, ella plantea la necesidad de realizar capacitaciones con los y las policías para cambiar los valores y mitos discriminatorios, por ejemplo, la actitud común entre operadores/as de justicia de no detener a un hombre, a pesar de que podría poner en peligro la vida de la mujer. Un ejemplo de la persistencia de estos mitos fue revelado en un estudio en el Perú, en el cual se encontró que casi la mitad de los agentes policiales estaban a favor

<sup>6</sup> Ver como ejemplo las construcciones de la masculinidad en una academia militar en McCoy (1995).

de las mediaciones a pesar de ser un procedimiento que ya había sido prohibido por la ley. 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 los cambios de cultura y valores institucionales a través de cambios en los servicios al público al igual que las políticas internas.<sup>7</sup>

Desde este marco es posible entender a las Comisarías de la Mujer como instancias creadas para cumplir con la obligación del Estado de proveer el acceso a la justicia a las mujeres en situación de violencia, aunque al mismo tiempo enfrenten la problemática de tener que representar otros intereses, que pueden llegar a ser contradictorios con su propósito. En el caso del Brasil, Nelson ha subrayado que las CM sirven para resistir y enfrentar el poder desigual que da lugar a la violencia contra las mujeres, pero que al mismo tiempo reproducen mitos discriminatorios sobre la violencia. Por ejemplo, a pesar de estar trabajando en las CM, descubrió que las operadoras creían que el sistema legal era neutro, por ende medidas equitativas<sup>8</sup> como las CM no eran necesarias y hasta eran sesgadas (Nelson, 1996). Otro ejemplo son las medidas de amparo. Los y las operadores/as de las CM ecuatorianas suelen asignar medidas que inciden en reestablecer la unificación familiar, en vez de las que ordenan la salida del agresor del hogar común y la reintegración de la mujer (y sus hijos). Existen múltiples ejemplos a través de los cuales las CM reproducen valores familistas, a pesar de tener mandatos claros acerca de la defensa de los derechos de las mujeres. Es por esto que hay que buscar formas de fortalecer el propósito acerca de defender los derechos de las mujeres y su debida implementación.

Una forma de fortalecer el enfoque sobre los derechos desde una visión integral y la consecuente transformación en la vida diaria de las mujeres es a través de redes de servicios, tanto en el sector judicial como entre las distintas instancias a nivel local. Las redes del sector judicial son indispensables para asegurar que en cada instancia haya una perspectiva parecida acerca del movimiento de mujeres. En Perú y Ecuador, todavía hay dificultades para procesar casos de violencia psicológica, a pesar de ser reconocida en la ley, por la falta de procedimientos específicos para cuantificar el daño. Podría ser que a través de una red nacional y/o regional se pueda identificar medidas para superar este tipo de limitación. Por otro lado, las redes locales que integran las CM junto con otras instancias estatales y sociales, particularmente los movimientos de mujeres y feministas, son de suma importancia. Todas las instancias integradas deben compartir el mismo compromiso y el mismo enfoque, desde sus distintos ámbitos de especialización y mandatos, y establecer y mantener una coordinación fluida para lograr su meta común (Sullivan y Keefe, 1999). De esta manera cumplirán con el segundo aspecto de la definición de debida diligencia citado arriba, es decir que las instancias estatales y no estatales tienen una responsabilidad en común de prevenir y responder a la violencia. Sin embargo, debido a las mismas diferencias y los intereses diversos o contradictorios, suele ser tan difícil establecer y sostener estas redes.

Al mismo tiempo que el concepto de acceso a la justicia requiere indagar en los deberes del Estado, también hay que precisar los derechos de las mujeres en situación de violencia y su agencia para ejercer dichos derechos. Un principio de este proyecto de investigación

<sup>7</sup> Existen varios abordajes de la temática de “género y cambio organizacional,” uno de los más comprensivos siendo el de Levy (1996) quien identifica trece diferentes factores interrelacionados para lograr transformar una organización, sus integrantes y su quehacer.

<sup>8</sup> Se entiende medidas equitativas como procedimientos u otros instrumentos aplicados para lograr la igualdad.

es el siguiente: la provisión del acceso a la justicia por parte del Estado, mientras sea indispensable y un fin en sí mismo, y que al mismo tiempo sea una medida para lograr que las mujeres vivan libres de violencia, ejerciendo plenamente sus derechos de ciudadanía. Primero se va a indagar varios aspectos relevantes de la ciudadanía para después plantearlos más específicamente de acuerdo a las CM.

En primer lugar se escoge el concepto de **ciudadanía** por ser uno de los conceptos básicos de la membresía política: tiene que ver con la inclusión de las personas en una unidad política [*polity*], y la declaración del ámbito de sus derechos y responsabilidades (Meer y Sever, 2003). Sin embargo, es necesario problematizar a la inclusión en el sentido de que tiene una doble cara: al mismo tiempo está predicada en la exclusión. Es decir, ser ciudadano cobra significado en la medida en que hay otras personas que no lo son. Por ejemplo todavía no todas las mujeres de la región son incluidas de la misma manera o al mismo grado. Esto se puede ver por ejemplo en la cobertura geográfica de las CM, que a pesar de ser la puerta de entrada más importante para el acceso al sistema de justicia en los cuatro países, éstas están ubicadas solamente en algunas ciudades, lo que significa que son de difícil acceso para mujeres rurales e indígenas que viven en su lugar de origen y las que viven en otras ciudades. Es por esta misma exclusión que en algunos casos en la región se refiere al derecho al acceso a la justicia para los y las “habitantes” (Facio 2004), tomando en cuenta el fenómeno actual de la migración en la región.

Otra manera en que se practica la exclusión es captada en la conceptualización que distingue la ciudadanía de hecho de la ciudadanía de derecho. A pesar de tener ciertos derechos garantizados en la constitución política y la ley, no siempre se puede ejercerlos en la práctica. Goetz (2007) propone que una de las razones para esta distinción es que la unidad política está inmersa en las relaciones sociales de poder, donde el Estado y las sociedad en general separan y privilegian el ámbito público –donde se ejerce primordialmente la ciudadanía– y el ámbito privado, donde se relega a las mujeres en su identidad de madres y esposas y donde hay menos acceso a los derechos ciudadanos. Por ejemplo, aunque las mujeres fueron reconocidas tardíamente como ciudadanas en los cuatro países con respecto al derecho del voto en la primera mitad del siglo veinte, a nivel internacional no fueron reconocidos sus derechos como parte íntegra de los derechos humanos hasta 1993, más de cincuenta años después, mientras a nivel nacional el derecho a vivir sin violencia no fue reconocido hasta mucho después.

Este concepto de la ciudadanía está íntimamente ligado a la agencia de las mujeres y el sujeto colectivo de los movimientos de mujeres y feministas. En América Latina, como en otras regiones, la ciudadanía, lejos de ser simplemente una identidad es un reconocimiento logrado a través de largas luchas (Lister, 1998). El propósito de estas luchas no es solamente el de incluir a más personas o más derechos, sino, construir contradiscursos, los cuales inciden en cambiar el significado de ciudadanía y, por ende, las relaciones entre ciudadanos/as y el Estado y la razón de ser del mismo (Fraser 1989). Es decir, como sujeto colectivo, las mujeres han utilizado su agencia para reivindicar su identidad de ciudadanas frente al Estado. Un ejemplo de lo mismo es precisamente la lucha por transformar la dicotomía entre lo público y lo privado y la agenda pública para que abarque la eliminación la violencia contra las mujeres como un deber estatal. Estas luchas colectivas dan paso a las mujeres individualmente para que retomen esta lucha en sus vidas diarias, especialmente para poder vivir sin violencia. En otras palabras, los movimientos de mujeres y feministas de la región han sido los protagonistas de estas luchas por una

“ciudadanía activa de género” (Meer y Sever, 2003; Molyneux, 2007).

Por lo tanto, para que las mujeres en situación de violencia ejerzan esta ciudadanía activa, ellas necesitan saber que son sujetos de derechos y tienen que asumírselos, un objetivo al cual deben aportar las CM y las redes integrales de servicios –tanto del sistema judicial como a nivel comunitario–. Reconocerse como sujeto de derechos va mucho más allá de tener derechos (Camacho 2003); incluye varios aspectos: (1) qué es lo que perciben como la justicia y sus derechos, (2) que las mujeres conozcan sus derechos, (3) que se sientan sujetas de derechos, y (4) que busquen como ejercer los mismos. 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.

Las CM tienen un papel fundamental, no solamente al proveer el acceso a la justicia para las mujeres en situación de violencia, sino también aportar a la eliminación de la violencia en sus vidas y al ejercicio de su ciudadanía, en al menos tres diferentes maneras. Una forma es que los y las operadores/as de las CM deben explicar a quienes acuden a ellas cuáles son sus derechos y los procedimientos legales y judiciales para poner una denuncia. Segundo es que las CM deben aplicar los procedimientos correspondientes que defiendan los derechos de las mujeres, por ejemplo, a través de investigaciones y la provisión de protección en vez de reproducir un discurso familista. Una tercera forma es la manera en que tratan a las mujeres en situación de violencia; no deben encasillarlas como sujetos pasivos sobre las cuales hay que ejercer la autoridad policial o judicial. Los y las operadores/as deben brindar sus servicios desde un punto de partida fundamental: el reconocimiento que (1) las mujeres saben que es lo que necesitan (Sullivan y Keefe, 1999) y (2) el rol de la CM es de ayudar a las mujeres a establecer el control sobre la situación (Batres, 1999). A través de las redes en el sector judicial y las redes comunitarias, las CM pueden aportar de manera más integral, efectiva y consistente al ejercicio de la ciudadanía de las mujeres en situación de violencia. Es con el objetivo de aportar al ejercicio de la ciudadanía de las mujeres que este proyecto se plantea dos sujetos de investigación, tanto las CM mismas, como las mujeres en situación de violencia, donde éstas están en el centro del marco.

A continuación se aplicará este marco al mapeo regional de las CM, basado en los mapeos nacionales de las CM brasileñas, ecuatorianas, nicaragüenses y peruanas.

# Las Comisarías de la Mujer

## La creación de las Comisarías de la Mujer y el marco nacional, regional e internacional

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. Uno de estos procesos ha sido la lucha de los movimientos feministas y de mujeres para romper el silencio sobre la violencia, demandar servicios integrales y la reivindicación de los derechos de las mujeres. El otro ha sido el reconocimiento del deber del Estado de proveer el acceso a la justicia y de sancionar, prevenir y eliminar la violencia contra mujeres. Ambas dinámicas han sido interrelacionadas y se han desarrollado a nivel local, nacional, regional e internacional. En un período relativamente breve se ha logrado reconocer formalmente el derecho de las mujeres de vivir libres de violencia y existen diversos mecanismos para hacerlo efectivo, entre los cuales las CM han sido uno de los más importantes, especialmente en el sector judicial. Sin embargo, estas respuestas requieren de un enfoque integral de género y poder al igual que mayor coordinación entre las instancias involucradas para lograr que las mujeres tengan acceso a la justicia para que puedan vivir libres de violencia.

### Los contextos de desarrollo de las Comisarías de la Mujer

---

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 mujeres emprendieron una lucha sostenida por transformar la agenda pública y el reconocimiento de los derechos de las mujeres de parte del Estado y la sociedad en general, desde sus espacios locales hasta a nivel nacional, regional e internacional.

Los movimientos feministas y de mujeres latinoamericanos comenzaron a hacer énfasis en la violencia contra las mujeres en los años 1970. Las demandas alrededor de la eliminación de la violencia eran diversas y conectadas. Desde el inicio, un aspecto en común era la lucha por romper el silencio, en particular la violencia doméstica, y convertirlo en un tema 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 reconocer estos derechos y para que el Estado asumiera su rol en proveer los servicios y mecanismos necesarios. 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, la fecha que hoy día se celebra en la mayoría de los países del mundo.

La organización e incidencia de mujeres en América Latina y en muchos otros países del mundo, tuvo impacto en los Estados y las organizaciones gubernamentales internacionales. En 1975 comenzó la década internacional de la mujer por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), inaugurada con una conferencia internacional en México, la cual fue extendida hasta el proceso de Beijing (1995) y post-Beijing. 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 es cierto que inicialmente 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 las mujeres en el matrimonio y las relaciones familiares, al igual que en el ámbito público. Luego el derecho de vivir libre de 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 sobre los derechos humanos del 1993, que reconoció los derechos de las mujeres como parte íntegra de los derechos humanos, en particular el derecho de ser protegida de la violencia doméstica.

En 1994 los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) firmaron la Convención de Belem do Pará sobre 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 mecanismos interamericanos de protección. Esta convención ha sido ratificada por todos los países miembros. Dicha convención es de relevancia fundamental. En primer lugar, en todos los países donde ha sido ratificada tiene fuerza de ley. Segundo, tiene un análisis de género y poder, lo que refleja en gran parte el marco analítico de esta investigación.

En cuanto a los derechos reconocidos por la Convención de Belem do Pará, en su preámbulo reconoce explícitamente 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 sujetas de derechos y define ampliamente sus derechos. En particular, establece claramente que vivir libre de violencia es un derecho y que estar en situación de violencia impide el ejercicio pleno de sus demás derechos.

La Convención Belem do Pará establece los deberes del Estado para asegurar que las mujeres puedan ejercer sus derechos, reflejando la idea central de la definición de Facio (2004) del acceso a la justicia, en el sentido de que este ejercicio depende de que el Estado cumpla con su obligación de proveer las condiciones necesarias. El campo de acción y

responsabilidad del Estado es amplio y profundo. No se trata meramente de reducir la violencia contra las mujeres, establece medidas en el sector judicial en particular y también en otros sectores. La Convención dispone que para eliminar la violencia hay que utilizar una estrategia integral que incluye, además de la sanción del delito y acciones en el sector judicial, la prevención, la educación y la sensibilización a través de acciones del Estado y también de otros actores, incluyendo la reforma de patrones socioculturales discriminatorios contra las mujeres;

Estos instrumentos han sido respaldados por resoluciones y mecanismos para implementarlas. Se puede señalar en particular comités y mecanismos para darles seguimiento (CEDAW, Convención Belem do Pará). En el caso de la Convención de Belem do Pará, personas o entidades no-gubernamentales de los Estados miembros pueden presentar peticiones a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) si acaso un Estado no está cumpliendo con sus deberes. También se ha firmado resoluciones por la Asamblea General de la ONU sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (resolución 48/104 de 1993) y medidas de prevención del delito y de justicia penal (resolución 52/86 de 1998) y las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU sobre mujeres, paz y seguridad (resolución 1325) y la violación y violencia sexual en conflictos armados (1820). 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 (Commission on Human Rights, 2006) y el diseño de indicadores. El Secretario General de la ONU también ha realizado informes periódicos sobre la temática (UN General Assembly, 2006). Otra iniciativa relevante que fue realizada para promover la implementación de estos instrumentos en un trabajo que recoge estrategias, modelos y medidas prácticas para la prevención del delito y la justicia penal (ICCLR, 1999). Este cuerpo de convenciones y compromisos internacionales ha creado un “régimen global de los derechos de las mujeres” (Kardam, 2004) que ha establecido obligaciones estatales para defender estos derechos y que sigan siendo fortalecidos.<sup>9</sup>

La construcción de este régimen internacional y regional de derechos de las mujeres también incidió de forma virtuosa en el fortalecimiento de los movimientos de mujeres y feminista en su reivindicación por la efectiva implementación de estos derechos. 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 los gobiernos. Una tarea fundamental de los movimientos fue la firma y la ratificación de los instrumentos regionales e internacionales reconociendo los derechos de las mujeres. Otra sigue siendo la reforma del régimen nacional de derechos, a través de la formulación e implementación de leyes, políticas públicas y programas, particularmente a través de procesos que involucran los movimientos feministas y de mujeres, 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 legales, la implementación de programas por ONG de mujeres, la redacción y difusión de informes paralelos a instancias regionales e internacionales,

<sup>9</sup> Hoy en día también existen varios documentos de “buenas prácticas” sobre la integración de género en la reforma del sector de seguridad (RSS), incluyendo las Comisarias de Mujeres. Véase por ejemplo, UNDP y UNIFEM, 2007; y la Caja de herramientas sobre género y RSS producida por DCAF, OSCE/ODIHR y UN-INSTRRAW (Valasek, 2008; Denham, 2008).

además de análisis críticos<sup>10</sup> 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 la implementación de estos deberes, cabe indagar en las obligaciones estatales a nivel regional.

### La creación de las Comisarías de la Mujer

---

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. A continuación se va a explorar otros factores más específicos, como son el proceso de (re)democratización en los países, el rol de instituciones gubernamentales de políticas públicas para mujeres, el rol protagónico de ciertos individuos/as, algunos antecedentes institucionales y aprendizajes horizontales entre países.

En algunos países existían instancias gubernamentales de políticas públicas para mujeres que ya estaban llevando a cabo programas e iniciando cambios en 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 formó una parte significativa del contexto en el cual surgieron las CM en tres de los cuatro países. En Brasil, Nicaragua y Perú, los cambios hacia la (re) democratización involucraron también, de distintas formas, cambios 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 inauguración de las CM fue realizada justo antes de estos cambios institucionales (Perú) o poco tiempo después (Brasil, Nicaragua) con la intención no solamente de expresar su compromiso con los derechos de las mujeres, y cómo reivindicarlas, 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 las Comisarías de la Mujer no son instancias policiales. Más bien son instancias de administración de justicia que forman parte del poder ejecutivo.

<sup>10</sup> 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).

De hecho, la iniciativa para la creación de la primera CM vino del Estado mismo. Mientras los movimientos de mujeres y feminista brasileños estaban incidiendo en el gobierno estatal 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 del gobierno estatal de São Paulo. Aunque las feministas y los movimientos de mujeres apoyaron la idea, sus demandas eran más amplias: más allá de penalizar la violencia, demandaban al Estado la creación de “servicios integrales” –asistencia social, jurídica y psicológica– para las mujeres en situación de violencia. En este sentido, la respuesta del Estado fue una “absorción restringida” (Santos, 2008) de las reivindicaciones feministas.

La experiencia previa del Brasil, y luego de otros países que venían abriendo Comisarías de la Mujer, influyó de manera positiva en los demás países de la región, aunque de una forma general: después de la iniciativa en el Brasil, los movimientos de mujeres y feministas de otros países (y otros estados brasileños) comenzaron a plantear la necesidad de una CM, en algunos casos varios años antes de lograr su inauguración. Su demanda tuvo eco en instancias gubernamentales de políticas públicas para mujeres o la misma institución policial. Por ejemplo en el Perú, se planteó la creación de las CM en el Plan Nacional de Desarrollo (1986-1990) y otros espacios, en respuesta a una propuesta por mujeres organizadas de diversos sectores; en el Ecuador la DINAMU participó en la creación de la CM y en Nicaragua la pionera de la CM fue una jefa policial. Otra forma más específica fue a través de visitas o pasantías de parte de líderes, futuros jefes/as y/o funcionarias durante el proceso de creación de las CM.

Después de la inauguración de la primera CM en el Brasil en 1985 (llamada *Delegacia da Mulher*), se abrió la primera CM peruana (Comisaría de Mujeres) en Lima en 1988; la primera CM nicaragüense (Comisaría de la Mujer y la Niñez) en Managua en 1993 y la primera CM ecuatoriana (Comisaría de la Mujer y la Familia) en Cuenca en 1994. A partir de una sola CM por país, la cantidad se ha ido incrementando, particularmente en Brasil y Nicaragua donde hay políticas para seguir abriendo más. En el Brasil en el 2007 había 403 Comisarías de la Mujer; actualmente en el Ecuador hay 31, en Nicaragua hay 32 y en el Perú hay 21 CM.

### Las Comisarías de la Mujer (CM) en el marco de la legislación, políticas públicas y cambios legales-judiciales de cara a la violencia contra las mujeres

Cuando fueron fundadas, las Comisarías de la Mujer eran la primera o una de las primeras políticas públicas para enfrentar la violencia contra las mujeres. Después de reformas legales y diversos programas y políticas estatales a lo largo de muchos años, siguen siendo la más relevante en el sector judicial y una de las más importantes en general. A continuación se va a presentar algunos de los cambios más significativos y considerar las principales razones que podrían explicar la situación actual, que son la abogacía e incidencia de los movimientos de mujeres y feministas, y los diversos intereses del Estado.

En todos los países, cuando se fundó la primera CM, todavía no existía ninguna ley sobre la violencia contra mujeres o la violencia familiar. Es decir que las CM se establecieron para sancionar la violencia en un poder del Estado, 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 un crimen. Hasta hubo contradicciones entre el propósito de las CM y ciertas disposiciones legales. En el Ecuador, durante el primer año de la CM no era posible denunciar a su esposo/a o a un miembro de la misma familia nuclear, entonces las funcionarias tuvieron la tarea difícil de encontrar otras alternativas.

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. Por un lado, todos los países firmaron y ratificaron la CEDAW y la Convención de Belem 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 crimen, en vez de una lesión común. Otro elemento importante 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. A pesar de que la ley reconoce la violencia psicológica, en Ecuador y Perú todavía se hace difícil procesar estos casos porque faltan mecanismos e instrumentos para cuantificar el daño.

Las reformas legales y judiciales no siempre han sido realizadas para beneficiar a las mujeres y el ejercicio de sus derechos. Se puede contrastar dos reformas brasileñas de gran envergadura: la creación de los juzgados criminales especiales y la ley *María da Penha*. Se creó Juzgados Criminales Especiales en 1995 para crímenes de menor gravedad. Aunque su propósito no era el de atender solamente a la violencia doméstica, la mayor parte de los casos de las CM fueron enviados allí y tuvo como efecto la banalización de la violencia doméstica por suponer que no eran crímenes graves. Después de muchas protestas y la abogacía de los movimientos feministas y de mujeres, se llevó un caso en particular de violencia doméstica a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por la no-aplicación de la Convención de Belem do Pará. Esto resultó eventualmente, gracias la presión ejercida por los movimientos de mujeres/feminista y la receptividad por parte del gobierno, en la creación de una nueva ley sobre la violencia doméstica, el fin de la jurisdicción de los Juzgados Criminales Especiales y la creación legal de Juzgados Especiales de Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer. La nueva ley contra la violencia doméstica, *María da Penha*, es la única ley de los cuatro países dirigida específicamente hacia defender los derechos de las mujeres en particular. Reconoce cinco formas de violencia doméstica: física, psicológica, sexual, patrimonial y moral. También es única en su enfoque integral sobre la violencia doméstica porque abarca no solamente el derecho penal, sino también aspectos de la rama civil o familiar, como son: la tutela de niños y niñas, la pensión alimenticia, la restitución de bienes y el alejamiento del agresor del hogar.

Lastimosamente no se puede comprobar 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. Se señala en un extremo 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 y las CM en particular, incluyendo un incremento en el presupuesto, donde antes no había ninguna política. Al otro extremo, en Nicaragua, la política de género actual ya no hace mención de la violencia contra mujeres y la institución gubernamental de políticas públicas para la mujer apenas está implementando los proyectos relevantes previamente aprobados.

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.

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 convertir 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 es la de atacar su raíz –la discriminación de género que la posibilita–. Los aportes de las CM a la meta y el enfoque de sus mandatos y servicios especializados, serán valorados a continuación.

## Las Comisarías de la Mujer

A continuación se va a analizar a las Comisarías de la Mujer mismas dentro de los cuatro países, concentrándose en los siguientes aspectos: los mandatos, la institucionalización y los procedimientos, políticas y servicios especializados que brindan. Retomando el enfoque integral sobre género y poder, se va a considerar estos elementos con respecto a los aportes de las CM al acceso a la justicia. Es importante estudiar las suposiciones que sostienen los distintos aspectos: tanto los formales, léase, los mandatos y la institucionalización, como los cotidianos, por ejemplo, las actitudes de los y las operadores/as que ponen en práctica los mandatos y protocolos a través de procedimientos y servicios especializados. Comenzaremos por una breve reseña del trato brindado a las mujeres en situación de violencia en las comisarías y delegaciones comunes antes de la creación de las CM.

### Los Antecedentes de las Comisarías de la Mujer:

#### La atención a mujeres en situación de violencia previa a su fundación

En los cuatro países, previa fundación de las Comisarías de la Mujer (CM), las comisarías y delegaciones policiales comunes no reconocían los derechos de las mujeres y trataban a

las mujeres que llegaban a poner denuncias de violencia doméstica con base a estereotipos familistas que reproducían la desigualdad de género. Hubo varias maneras de disuadir a las mujeres de poner una denuncia o seguir el proceso judicial. Una era convencerlas de que tenían que pensar primero en sus hijos, en preservar la familia. Otra era de hacer a las mujeres sentirse culpables por la violencia que les habían perpetrado. También se utilizaba la táctica de ignorar a la mujer o mandarla a su casa, argumentando que las “riñas conyugales” no era un asunto policial. Las veces en que se aceptaba recibir una denuncia, típicamente se hacía una mediación en la misma comisaría, porque todavía no había leyes específicas sobre la violencia doméstica y por la misma actitud discriminatoria que llevaba a no aplicar las leyes existentes, por ejemplo para lesiones. Estas mediaciones, llamadas “acuerdos extra-judiciales” (Nicaragua), “actas de mutuo respeto” (Ecuador) o “conciliaciones extrajudiciales” (Perú), fueron aplicadas con frecuencia en los cuatro países. Los movimientos de mujeres y feministas en todos los países abogaban para eliminar estos procedimientos, señalando cómo atentaban contra los derechos de las mujeres de distintas formas. Por ejemplo, al terminar el proceso en la policía o comisaría misma, las mujeres tenían que ceder su derecho a un juicio (Nicaragua), lo que implicaba que la policía asumía la autoridad de juez también. En las actas firmadas, las mujeres agredidas tenían que aceptar parte de (o toda) la culpa (Nicaragua, Ecuador) y comprometerse a no provocar a su pareja y a buscar armonía en el hogar, mientras los agresores sólo firmaban que no volverían a agredir a su pareja (Ecuador). En Brasil, aunque ya existía el procedimiento, fue aplicado mucho más frecuentemente en las CM. Otra variación típica estipulaba que ambos tenían que comprometerse a respetarse mutuamente. Como resultado de estas mediaciones las mujeres no recibían ninguna protección y lejos de terminar con la violencia, muchas veces inducían a que la situación se prolongara o inclusive podían provocar un empeoramiento de la violencia.

Todas estas modalidades tienen en común lo siguiente: las comisarías y delegaciones comunes servían para reproducir e imponer la dicotomía entre lo público y lo privado, donde la violencia contra las mujeres, especialmente la doméstica, no era un asunto de la esfera pública y por ende no constituía un crimen. Lejos de ser reconocidas como sujetas de derechos, las mujeres que tenían el coraje de llegar a las comisarías/delegaciones estaban obligadas a someterse a los prejuicios machistas institucionalizados de los y las operadores/as de justicia, sin tener mucha esperanza de que el hombre sería sancionado o de que la situación de violencia iba a terminar. El Estado todavía no había asumido ninguna obligación específica con respecto a la violencia contra las mujeres, los y las operadores/as de justicia podían comportarse según su propia discreción, mientras las mujeres no tenían a su disposición ningún mecanismo especializado para reclamar un trato digno y el ejercicio de sus derechos.

### Los ámbitos y los mandatos legales e institucionales de las Comisarías de la Mujer

---

Uno de los cambios más sustanciales que se ha logrado a través de las Comisarías de la Mujer (CM) y las reformas en los marcos legales nacionales y regionales es el establecimiento la obligatoriedad de la intervención de la policía y los demás actores del sistema judicial en casos de violencia contra las mujeres, con el propósito de asegurar que se provea la oportunidad de ejercer los derechos de las mujeres, en vez de seguir imponiendo los prejuicios discriminatorios. A continuación se va a analizar de manera comparativa

cómo los ámbitos y mandatos de las CM en cada país aseguran el acceso a la justicia, basándose en los siguientes aspectos: su ubicación institucional, las formas de violencia, las personas atendidas, los tipos de crímenes y sus funciones. Estará enfocado según los mandatos actuales, ya que éstos han variado entre los países y con el tiempo.<sup>11</sup> Estos mandatos son definidos a través de leyes y regulaciones sobre la violencia en sí y también las CM mismas. En cada uno se puede identificar elementos que reflejan los derechos de las mujeres, pero también otras perspectivas. Ninguno tiene un mandato que refleja completamente el marco de análisis de este proyecto.

En Brasil, Nicaragua y Perú, las CM son instancias policiales, donde en Nicaragua y el Perú hay una única institución policial nacional. En el Brasil, donde existen en general dos instituciones policiales por estado de la federación –la policía civil que realiza las investigaciones (entre otras competencias) y la policía militar que realiza el patrullaje (entre otras)– las CM pertenecen a la policía civil de cada estado. En el Ecuador las Comisarías no son instancias policiales; forman parte del sistema de administración de justicia, ubicadas dentro del poder ejecutivo.

Las formas de violencia que son atendidas en las CM de cada país manifiestan diferentes maneras de concebir la violencia; ningún modelo nacional tiene un marco que refleje completamente el enfoque de este proyecto, o el de la Convención Belem do Pará. En el Ecuador y Perú las CM están facultadas para atender únicamente violencia (intra)familiar, la cual abarca violencia física, psicológica y sexual, según las leyes de ambos países. En Nicaragua la ley sobre la violencia intrafamiliar incluye solamente violencia física y psicológica, pero el mandato de las CM también incluye la violencia sexual. En Brasil existe amplia variedad, pero lo más común es que las CM atiendan a casos de violencia familiar, particularmente violencia física y amenazas, y de violencia sexual.<sup>12</sup> Los mandatos varían de acuerdo con la gravedad de la violencia. En todos los países, la ley reconoce que la violencia familiar puede ser tanto una infracción menor (una contravención o una falta) como un delito. Las CM pueden recibir ambos tipos de casos en todos los países excepto en Ecuador, donde las CM solamente están facultadas para las contravenciones.

Aunque las Comisarías de la Mujer, como sus nombres oficiales en cada país lo indica, visibilizan a las mujeres, el propósito de éstas, no es exclusivamente el de defender a mujeres víctimas de violencia, sino que en general privilegian al ámbito familiar/doméstico sin, por la mayor parte, un análisis de género y poder. Esto es más evidente en Ecuador y Perú donde se abarca la violencia en la familia y donde cualquier miembro de ésta –incluyendo un hombre adulto– puede ser denunciante, de acuerdo con sus respectivas leyes sobre violencia (intra)familiar. En Nicaragua, a pesar de que la ley sobre violencia intrafamiliar también incluye a cualquier familiar, hasta cierto grado de consaguinidad, o cónyuge/pareja,<sup>13</sup> el mandato de la CM solo acepta denuncias de mujeres adultas, niñas, niños y adolescentes, lo cuál refleja otra perspectiva sobre el género. En el Brasil, mientras la nueva ley María da Penha se enfoca específicamente sobre la violencia doméstica contra las mujeres, con un evidente análisis de género y poder, las CM siguen teniendo distintos mandatos que pueden reflejar esta nueva ley, pero no necesariamente: siempre

<sup>11</sup> En el caso del Brasil, donde han co-existido modelos distintos, la información se basa en generalizaciones y nuevas normas federales.

<sup>12</sup> El mandato de las CM de São Paulo, Brasil incluye también el asesinato de mujeres en el ámbito doméstico.

<sup>13</sup> En Nicaragua la ley 230 no incluye los ex cónyuges y parejas, a diferencia del Ecuador y del Perú.

pueden incluir otros/as integrantes de la familia como denunciantes y/u otras formas de violencia.

Las funciones que tienen las CM en los distintos países son parecidas en términos generales, aunque éstas sean puestas en práctica de forma muy distinta. Todas tienen como función prevenir e investigar la violencia, recepcionar denuncias y proteger a las personas. Por ser una instancia de administración de la justicia, las CM del Ecuador tienen la facultad de sancionar la violencia, dictar medidas de amparo y reparar el daño. En Brasil las CM ahora tienen la facultad para remitir al juzgado correspondiente para que dicten las medidas de protección. Así mismo, en Brasil, Nicaragua y Perú las CM tienen la facultad para dar cumplimiento a las medidas de protección dictadas por la instancia judicial.

Además de estas funciones judiciales (Ecuador) o de auxilio judicial (Brasil, Nicaragua y Perú), las CM han sido facultadas también para funciones más amplias, reflejando de cierta manera el llamado para la atención integral a las mujeres en situación de violencia. En Brasil, los mandatos en este aspecto han variado según la legislación y el ordenamiento estatales, sin embargo la nueva política y Norma Técnica federal ampliaron sus facultades para incluir la prevención y la participación en redes de atención locales. En el Ecuador, desde su fundación en 1994 hasta el 2002, las facultades de las CM comprendían la atención integral (apoyo legal, psicológico y social), pero después fueron parcialmente eliminadas, debido a que salieron las ONGs del modelo de cogestión y no había recursos del Estado para cubrir todos esos servicios. En Nicaragua las CM son facultadas para dar atención especializada a dos niveles, prevención secundaria y atención, donde la atención especializada se refiere a asistencia psicosocial. En Perú, la ley sobre la violencia familiar establece la atención integral, pero no está mencionada en el Manual de Organización y Funciones de las CM.

En Brasil, Ecuador y Perú sus mandatos mencionan específicamente los derechos humanos de las mujeres. En Brasil se hace referencia a la Convención de Belém do Pará explícitamente. En Perú el mandato está vinculado a la CEDAW, pero también hace referencia a la necesidad de “reestablecer la armonía familiar,” lo cual crea una contradicción importante. En Nicaragua se hace referencia a tratar a las personas con respeto, sin mencionar que tienen derechos.

En general los ámbitos son más restringidos tanto en la definición de la violencia como en las funciones de las CM en comparación con la Convención de Belem do Pará, lo cual puede afectar el acceso a la justicia de las mujeres. Cuando las mujeres tienen que acudir a más de una puerta de entrada al sistema judicial y/o varias instituciones que intervienen en el proceso, esto puede complicar el acceso. Lo primero puede suceder si una mujer en situación de violencia acude a la CM pero su caso no cabe dentro del mandato legal de la CM, tiene que ser remitida a otra instancia, posiblemente una que no es especializada. La complicación surge porque: (1) hay más pasos, alargando su proceso, (2) hay la necesidad de más instancias especializadas y (3) hay la necesidad de mayor coordinación entre las instancias para asegurar que se atienda a las mujeres con los mismos criterios y que logren completar todos los pasos del proceso.

Establecer la obligatoriedad de recepcionar y atender a las mujeres en situación de violencia es un gran logro, pero que es diluido en primer lugar por los ámbitos y mandatos restringidos y en segundo lugar –tal como se mirará a continuación– por la

forma en que los procedimientos y los servicios son puestos en práctica a través de la institucionalización.

### La institucionalización de las Comisarías de la Mujer

La institucionalización de las Comisarías de la Mujer (CM) es imprescindible para asegurar su sostenibilidad institucional, el cumplimiento del mandato, el desarrollo de un modelo estandarizado, el control de la calidad de atención y el diseño e implementación de políticas. La institucionalización consta no solamente de cumplir con ciertos elementos, por ejemplo, tener suficientes recursos, sino también el tipo de enfoque incrustado en ellos. Algunos de los elementos señalados, que serán analizados aquí, son: el compromiso institucional formal de alto nivel; la presencia de instancias centrales que formulan, ejecutan y controlan las políticas y procedimientos, etc., de las CM; recursos humanos, financieros y materiales adecuados y sostenibles; programas para garantizar la calidad y el enfoque integral de la atención, donde un factor clave de éxito es la transformación de los valores de género dentro de la cultura organizacional que subyacen a todos estos elementos.<sup>14</sup> Es aún más factible implementar servicios desde un enfoque integral de género y poder si este está integrado en la institucionalización de las CM.

En los cuatro países se fundó al inicio una sola Comisaría de la Mujer. Este compromiso inicial fue menor en cantidad, pero tuvo un gran impacto, porque las instituciones estaban entrando en un campo no solamente nuevo pero controversial, cruzando la brecha entre el ámbito público y privado cuando todavía existían discursos que contradecían la necesidad de una instancia especializada. En el Brasil, al inicio algunas de las policías mismas de las CM pensaban que la creación de una instancia específicamente para mujeres era en sí una forma de discriminación, porque la ley establece la igualdad entre los sexos (Nelson, 1996). En los otros países también se señala que los y las primeros/as operadores/as de las CM tuvieron que enfrentar al inicio bastante resistencia de parte de sus colegas.

Sin embargo, en todos los países hubo un compromiso formal inicial emitido con la creación de las CM. La excepción fue Nicaragua, donde las CM no fueron creadas formalmente hasta tres años después de la inauguración de la primera Comisaría. En Ecuador, al inicio, la ubicación institucional de las CM fue dentro de la instancia judicial del poder ejecutivo, posteriormente se planteó que deberían pasar al poder judicial. Sin embargo todavía no se ha ejecutado la transición, tanto por falta de voluntad política y presupuesto, como por falta de presión por la sociedad civil.

Otro aspecto básico es la cantidad y sostenibilidad de los recursos. Las CM siempre han tenido insuficientes recursos financieros, materiales y humanos para cumplir con su mandato, lo cual refleja las condiciones de estas instituciones en general, pero también podría ser un efecto de los valores de género en la cultura organizacional. En otras palabras,

<sup>14</sup> Existe una amplia literatura sobre el género y el cambio organizacional que contempla varios elementos relacionados, por ejemplo, Goetz (1995) y Levy (1996). También este debate ha sido retomado más específicamente alrededor de la policía y la reforma del sector de seguridad. Ver por ejemplo Denham (2008), UNDP y UNIFEM (2007) y Valasek (2008), los cuales contemplan también elementos relevantes a los recursos humanos, que no serán retomados en el presente análisis. Otros elementos importantes también son señalados en la Convención de Belem do Pará y la resolución 52/86 de la ONU sobre estrategias modelos y medidas prácticas, por ejemplo los códigos de conducta, los procedimientos, la capacitación, la debida diligencia y el uso de la información y la investigación destinadas a evaluar y mejorar las políticas.

solo se prioriza ciertas localidades para tener CM, una limitación que no se aplica a otras especialidades, por ejemplo investigaciones criminales. Aún así, en todos los países las instituciones tienen el compromiso de atender a las mujeres en situación de violencia –aún donde no hay CM– sin embargo sin la especialización que tienen las CM. Se puede señalar que tanto en Brasil como en Nicaragua, hay compromisos para seguir abriendo más CM; en Brasil este es un compromiso del gobierno federal, a pesar de que las CM están bajo la jurisdicción de los gobiernos estatales. Existe sostenibilidad de los recursos en todos los países, evidenciada por los compromisos sostenidos de las instituciones a lo largo de más de una década. También la sostenibilidad tiene que ver con la fuente de los recursos. En todos los países los fondos han sido provistos por los gobiernos e instituciones policiales mismas, con la excepción de Nicaragua. Históricamente las CM nicaragüenses han sido altamente dependientes de donaciones internacionales, aunque la institución policial y el gobierno han venido asumiendo mayores gastos.

Un aspecto fundamental de la institucionalización es la creación y funcionamiento de una instancia de dirección nacional que norma el trabajo de las CM; dirige las CM a nivel nacional; crea protocolos para definir los estándares técnicos del trabajo y la calidad de la atención, velando por la debida implementación; y monitorea y supervisa la implementación de cualquier protocolo. Estas instancias existen en Ecuador y Nicaragua, aunque se dilató varios años en crearlos. En Perú solo hay una instancia que supervisa las siete CM en Lima, pero no hay una instancia parecida para las demás CM del país. En el Brasil, por el hecho de que la policía es una institución a nivel estatal, no hay un actor federal que forme parte superior del mando único, mientras solamente en tres estados existe una instancia semejante.

Una institución nacional rectora es fundamental para el diseño e implementación de programas que puedan mejorar la calidad de la atención y crear normas para los procedimientos y servicios de las CM.<sup>15</sup> Muchas veces, estas instancias no han sido propias de las CM mismas. En Brasil, Ecuador y Nicaragua las instituciones gubernamentales de políticas públicas para mujeres han ejercido una parte de estas funciones (en Nicaragua, por ejemplo, también existió un ente coordinador interinstitucional), de distintas maneras y por determinados períodos históricos. Ha habido ocasiones en que su autoridad no siempre ha sido reconocida, específicamente en los casos del Brasil y Nicaragua, lo que podría ser explicado por la cultura del mando único de estas instituciones policiales y/o la reducida autoridad formal y reconocimiento de las instancias gubernamentales de políticas públicas para mujeres. Estas entidades –aún si forman parte de la misma institución policial– no necesariamente tienen el mandato o la autoridad para tomar las decisiones necesarias sobre el presupuesto o el enfoque y calidad de los servicios o que éstas serán respetadas.

Cabe señalar que han existido modelos de cogestión interinstitucional e intersectorial, tanto en Ecuador como en Nicaragua, que involucraban a las CM, instituciones gubernamentales de políticas públicas para mujeres y organizaciones y/o redes del movimiento de mujeres/feministas. El balance de estos modelos de co-gestión es mixto. Por un lado, fueron reconocidos como una fortaleza importante, debido a que las instancias coordinaban en aspectos administrativos-financieros y/o en la provisión de servicios integrales. En ambos países se elogiaba estos modelos por ser garantes de servicios integrales y de alta calidad, de modo que mejoraban el acceso a la justicia. En Ecuador se consideraba este

<sup>15</sup> En la próxima sección se examinará los programas de capacitación.

modelo como indispensable, mientras que en Nicaragua además se reconocía la cogestión de las CM como un aporte a la gobernabilidad democrática (PNUD, 2000). Sin embargo, los modelos no eran sostenibles tanto por la falta de fondos locales en ambos países, como por la débil concertación entre las partes, particularmente en el caso de Nicaragua. Si el factor crucial de estos modelos de cogestión eran los servicios integrales y no el modelo gerencial en sí, entonces existen otras alternativas para crear y fortalecer los servicios integrales dentro de las CM mismas y las redes de servicios sin la colaboración administrativa-gerencial, como se analizará más adelante.

La institucionalización de las CM ha mejorado mucho desde su fundación, tanto a nivel formal como a nivel de la cultura organizacional. Sin embargo, se ha comprobado también que pueden co-existir al mismo tiempo: por un lado, un compromiso formal con la obligación estatal de proveer el acceso a la justicia a mujeres en situación de violencia, mientras por otro, elementos de la cultura organizacional que reflejan perspectivas discriminatorias, por ejemplo, en las actitudes de parte de algunos/as operadores/as. A continuación se mirará los procedimientos y servicios especializados introducidos, también con el propósito de poner en práctica las obligaciones estatales.

### Los procedimientos, políticas y servicios especializados brindados en las CM

Los mandatos legales e institucionales y la institucionalización de las CM son concretizados a través de los procedimientos, políticas y servicios especializados utilizados a diario en las CM. A pesar de las varias medidas tomadas para proveer el acceso a la justicia a través de servicios especializados, existen estudios que han encontrado que los y las operadores/as de justicia en las CM no siempre implementan los procedimientos y servicios de una forma no discriminatoria y que promueve la agencia de las mujeres como sujetas de derechos, ya sea por factores institucionales (leyes, políticas, normas) o individuales (percepciones, actitudes).

Un obstáculo importante para el acceso a la justicia es la aplicación continua de mediaciones o conciliaciones en vez de realizar investigaciones respectivas y encaminar los casos hacia un juicio oportuno. Tal como vimos arriba, estos procedimientos fueron aplicados antes de la apertura de las CM. Existen experiencias distintas en cada país: en el Ecuador fueron prohibidas y prácticamente ya no son utilizadas, en el Brasil se sigue utilizando en algunas CM, mientras en Nicaragua y el Perú tienen una larga historia conflictiva. En todos los países los movimientos feministas y de mujeres han estado en contra del procedimiento. En Nicaragua y Perú los movimientos de mujeres y feministas incidieron para efectuar un cambio, señalando que las mediaciones/conciliaciones impedían que las mujeres ejerzan sus derechos, mientras privaticen la justicia.<sup>16</sup> Tuvieron algún nivel de éxito con su abogacía para lograr la eliminación del procedimiento. Sin embargo, las actitudes de los y las policías siempre han sido divididas con respecto a la efectividad y los beneficios del proceso. Después de varios años sin practicar el procedimiento (por lo menos oficialmente en Nicaragua), otra vez se está aplicando allí abiertamente lo que ahora se llama “conciliaciones.” En el Perú, en el 2008 se propuso una reforma a la ley sobre la violencia familiar que hubiera facultado el uso de conciliaciones por la policía

<sup>16</sup> Otro análisis a nivel regional también ha criticado la práctica porque atenta contra los derechos humanos de las mujeres, por subordinarlos al valor de la unidad familiar (Rioseco Ortega, 1999).

y las CM en particular, sin embargo con la exitosa incidencia de los movimientos de mujeres y feminista, no prosperó.

Mientras la mediación/conciliación es un procedimiento que no se debe utilizar o es ilegal, queda por analizar si en las CM aplican los procedimientos especializados diseñados de la forma adecuada para proveer el acceso a la justicia a las mujeres. En el caso de las medidas de amparo, en el Ecuador se ha demostrado que los y las funcionarios/as de las CM seleccionan cuáles medidas aplicar, muchas veces guiados por un enfoque familista. Por ejemplo, se reveló que los y las operadores/as de justicia aplican más la medida de boleta de auxilio y la detención temporal autorizada por ella, evitando proceder a una sanción mayor, sobre todo no se aplican las dos medidas que tratan de sacar al agresor del hogar y de reintegrar a la mujer víctima (CEPAM, 2005).

Lo que se ha identificado como clave para asegurar la atención apropiada a las mujeres es la capacitación. Está estipulado en la Convención de Belem do Pará, las resoluciones de la ONU y cualquier documento de “buenas prácticas.”<sup>17</sup> En los cuatro países han habido experiencias diversas, que se pueden categorizar en base a tres factores principales: si es un programa nacional institucional, si son impartidas por ONG de mujeres y su enfoque/contenido. La efectividad de la capacitación depende de su calidad, su enfoque y los temas impartidos, entre otros factores. Un estudio en Ecuador encontró que el uso de los resultados de investigación en las capacitaciones puede mejorar su efectividad (Camacho, 2003). Por otro lado, las capacitaciones deben ser brindadas desde un enfoque sobre los derechos de las mujeres, lo cual puede depender hasta cierto punto sobre quien ofrece la capacitación. En Brasil existen evidencias de que las policías cambiaron su perspectiva sobre la violencia y hasta su identidad al estar expuestas a un discurso feminista por las organizaciones del movimiento de mujeres/feministas (Santos, 2005). Sin embargo estas capacitaciones dependen de la iniciativa local y las relaciones entre la policía y el movimiento feminista/de mujeres. Mientras pueda haber un programa nacional de capacitación que tiene las ventajas de ser sistemático y tener un alcance mayor, éste no necesariamente garantiza que sea impartido desde una perspectiva sobre género, poder y derechos humanos o abarca todos los temas relevantes (violencia de género, derechos humanos, atención en crisis, las leyes nacionales y convenciones internacionales pertinentes, entre otros). Un obstáculo a la efectividad de la capacitación es la política de rotación en las instituciones policiales. Los y las operadores/as de justicia que son formados/as y sensibilizados eventualmente son trasladados/as y se tiene que volver a capacitar al nuevo personal.

Existe un debate fuerte sobre la relevancia de tener un personal exclusivamente femenino en las CM, que puede ser vinculado o no al tema de la capacitación. La presencia actual de personal femenino y masculino varía entre los países. En Nicaragua el mandato oficial dice que deben ser solamente mujeres y se cumple normalmente en la práctica. En Brasil, Ecuador y Perú, la mayoría son mujeres. En el Brasil al inicio se supuso que por ser mujeres tanto las policías como las usuarias, iban a entenderse mutuamente y las usuarias se sintieran en mayor confianza para poner la denuncia. Esta posición ha sido criticada por feministas por ser esencialista. Es más, las evidencias demuestran que unos factores más relevantes son el enfoque de género de la institución misma (Ostermann, 2003) o la

<sup>17</sup> De hecho, algunos países en la región han priorizado el desarrollo de programas de capacitación especializada, sin tener unidades específicas con mandatos especializados, como son las CM. Un ejemplo en particular es en Guyana (Guyana Police Force, s.f.)

actitud y trato brindado por el o la funcionario/a en particular (ICCLR, 1999). En cambio en Nicaragua, las primeras jefas nacionales argumentaban la necesidad de policías mujeres desde la perspectiva del “esencialismo estratégico,” en el sentido de que no iban a tratar mejor a las usuarias meramente por ser mujeres, sino por ser formadas en una perspectiva de género y poder y por estar comprometidas con este enfoque (Jubb, 2001). Por otro lado, ha habido personal en el Ecuador y en el Brasil que no ha querido trabajar en las CM por considerar que iba a tener un impacto negativo en su carrera, debido a la subestimación de las CM en sus instituciones. También ha habido distintas perspectivas de parte de los movimientos de mujeres y feministas en cada país sobre esta temática: en el Brasil nunca plantearon que fuera necesario que sea un personal exclusivamente femenino, en el Ecuador sólo logró asegurar que la Comisaría sea una mujer, aunque luego de varios años se cambió esta disposición; mientras en Nicaragua se planteó que fueran únicamente mujeres. Sin embargo se considera que la capacitación desde un enfoque de género y poder –con o sin personal exclusivamente femenino– es un factor más determinante para la calidad del servicio.

Uno de los factores más importantes para garantizar servicios especializados ha sido la integralidad. Se ha planteado que haya servicios integrales dentro de la CM misma y/o en coordinación con otros servicios y actores en sus propias instalaciones. Donde haya servicios integrales bajo el mismo techo de las CM, normalmente han sido brindados por alguna combinación de profesionales de distintos campos: abogadas/os, psicólogas y/o trabajadoras sociales. Mientras en Nicaragua y Ecuador la prestación de estos servicios depende del mandato institucional (Nicaragua) o el modelo de co-gestión (Ecuador), en Perú y Brasil la prestación de los servicios en la práctica no necesariamente refleja la política nacional. En el Brasil algunas CM siguen brindando servicios integrales dentro de la misma Comisaría, aunque la nueva política nacional hace énfasis en las redes (donde los servicios no-policiales son brindados en otras instancias aparte. En el Perú la atención integral es estipulada en la ley pero nunca fue incluida en el manual de organización y funciones. Donde existe un servicio integral dentro de la CM ha sido considerado como un aspecto *sine qua non* de la razón de ser de las CM: desde considerarlo como indispensable para el acceso a la justicia efectiva y oportuna para las mujeres (Ecuador) hasta creer que su eliminación crearía un obstáculo al trabajo policial mismo (Brasil).

Al mismo tiempo hay varios factores que considerar para valorar la integralidad. Es necesario que haya una buena coordinación entre los y las profesionales y la policía. También para que los servicios sean realmente colaborativos, deberían todos/as compartir el mismo enfoque que promueve a las mujeres como sujetas de derechos a través de los distintos servicios. Otro factor es coordinar la atención por caso, lo cual se puede hacer sin que los servicios estén bajo el mismo techo. Además, tanto los y las profesionales como los y las operadores/as de las CM deben ser capacitados/as adecuadamente con este mismo enfoque. Tener a todos o varios servicios bajo el mismo techo puede facilitar mucho el acceso a la justicia para las mujeres porque no tienen que ir a varios lugares. Normalmente todos los servicios brindados en las CM han sido gratuitos, otro factor fundamental para proveer el acceso a la justicia. Por otro lado, los estudios tanto en estos cuatro países como en otras partes del mundo demuestran qué tan difícil es lograr la coordinación entre las instancias/servicios/sectores debido a los distintos enfoques institucionales y de género que tienen los actores (a nivel individual e institucional). Se subraya que muchas veces la coordinación efectiva depende más de la voluntad y compromiso de los actores locales en vez de los mandatos institucionales (Sullivan y Keefe, 1999).

Otro aspecto clave para fortalecer la atención especializada en las CM es la recolección de datos adecuados y el uso de sistemas únicos de información a nivel nacional. Muchas veces los datos de la policía son los únicos disponibles sobre la violencia en una zona. Sin embargo estos datos pueden tener muchas debilidades, particularmente un alto nivel de subregistro, dado que son pocas las mujeres en situación de violencia que acuden a las CM. Otro limitante puede ser en los datos personales que no se recogen de las personas, por ejemplo el sexo, la edad y su parentesco entre la víctima y el agresor, u otros; sin los datos clave se hace difícil hacer un análisis que pueda servir para evaluar y mejorar las políticas, la capacitación, etc. Muchas veces las estadísticas policiales de las CM reflejan la prioridad institucional de conocer solamente la cantidad de casos denunciados y esclarecidos. Por ende no necesariamente registran la atención brindada a las mujeres dentro de la CM, ni mucho menos recogen información a través del seguimiento, acerca de (1) los resultados de sus casos en términos institucionales y (2) el impacto en términos de poner fin a la violencia. Estos datos más globales y estratégicos podrían caber dentro de la responsabilidad de un sistema único de información nacional, sin embargo, donde se ha hecho el intento, por ejemplo en Nicaragua, no ha sido posible establecer y sostener estos sistemas de información por enfrentar barreras severas. Por tanto, es difícil conocer aún el camino institucional de las mujeres hacia el acceso a la justicia, basándose exclusivamente en las estadísticas y registros institucionales existentes y utilizar esta información y su debido análisis puede aportar para mejorar las políticas públicas, leyes, la capacitación y los servicios.

Se propone que los principales elementos para garantizar la especialización de las CM desde un enfoque de género y poder incluyen los siguientes: (1) la implementación de procedimientos diseñados para cumplir con la prevención y sanción de la violencia; (2) la capacitación y entrenamiento de los y las operadores/as para que apliquen estos procedimientos con una intencionalidad que refleje el enfoque integral de género y poder; (3) aportes a la integralidad de los servicios por coordinaciones realizadas con otras instancias y servicios dentro y/o fuera de las instalaciones de la CM; y (4) otros procedimientos y políticas necesarios para contribuir a la prevención, sanción y eliminación de la violencia, por ejemplo, sistemas de información y registros/expedientes que recogen los datos requeridos y coordinación con otros actores estatales y no gubernamentales.

## Las redes de servicios con participación de las Comisarías de la Mujer

Las redes de servicios son uno de los factores clave para poner fin a la violencia en la vida de las mujeres. Puede haber dos tipos de redes: (1) específico al sector judicial y (2) multisectorial, amplio e integral, entre todos los actores relevantes que hayan en la comunidad. La experiencia en los cuatro países ha sido muy variada, tanto de una CM a otra como de un modelo histórico a otro. La experticia acumulada, tanto en estos cuatro países como en otras regiones, subraya qué tan difícil y compleja son la coordinación y la articulación, pero al mismo tiempo que pueden traer grandes beneficios para las mujeres en situación de violencia.

Hay algunos principios fundamentales de cómo deberían operar estas redes para que aporten a la eliminación de la violencia. Su meta tiene que ser enfocada en que las mujeres en situación de violencia logren: vivir sin violencia y ejercer plenamente sus derechos de acceso a la justicia y de ciudadanía. Otro principio es que debe haber colaboración entre las instancias para poder acompañar a la mujer en situación de violencia a través de todo el sistema.

Un tercer principio es que las mujeres deben ser consideradas como agentes y deben estar en el centro del modelo, en vez de ser consideradas clientes pasivos. Esto significa que el punto de partida debe ser que las mujeres en situación de violencia saben qué es lo que necesitan (Batres, 1997; Sullivan y Keefe, 1999). También, se debe buscar cómo integrar servicios que aporten a darles a las mujeres las herramientas y las condiciones para que puedan salir definitivamente de la situación de la violencia (incluyendo la capacitación, la rehabilitación, apoyo para vivienda sustituta y/o la reintegración en su hogar). Por otro lado, implica que las redes deben ser organizadas alrededor de las necesidades de las mujeres y cómo ellas acceden y utilizan los servicios para poder encontrar y brindarlas el apoyo que necesitan. Aquí es indispensable tomar en cuenta las diferencias entre las mujeres, por ejemplo la disponibilidad de recursos y el tipo de apoyo que solicitan. La coordinación no es solamente una buena idea, sino que la Convención de Belem do Pará (art. 8) faculta al Estado a proveerla.

La coordinación entre actores del sistema judicial es vital para garantizar el acceso a la justicia, un juicio oportuno, la seguridad de las mujeres en situación de violencia y la sanción de los crímenes de violencia doméstica contra las mujeres. Esta coordinación es de doble vía, encaminada desde la CM hacia los otros actores para las sentencias, como de los juzgados hacia las CM (en algunos países) para la ejecución de las sentencias y las medidas de protección. En el sector judicial de los cuatro países se ha creado unidades especializadas en varias instituciones estatales que tienen como fin atender al público y/o brindar asesoría técnica a los y las funcionarios/as, aunque en todos los países las CM siguen siendo la principal o la única puerta de entrada. Estas unidades especializadas pueden estar ubicadas en las siguientes instituciones: los juzgados, las delegaciones policiales (en el caso de Ecuador donde las CM son una instancia de administración de justicia), la institución de medicina legal, el ministerio público (o fiscalía) y la Corte Suprema de Justicia. Las limitaciones de estas instituciones incluyen las siguientes: la falta de establecimiento de instancias facultadas por la ley; limitados recursos humanos y financieros; la poca capacitación o capacitación sin enfoque de género y poder; protocolos inexistentes, inapropiados o no implementados; la no-explicación a las mujeres de sus derechos y los procedimientos; la revictimización de las mujeres y el trato basado en prejuicios o mitos que reproducen la dicotomía entre lo público y lo privado. La coordinación entre los actores muchas veces consta solamente de encaminar un caso de una etapa a la próxima desde un enfoque de los requisitos y mandatos legales, sin haber una colaboración estratégica entre todos los actores. Las dificultades con la coordinación sectorial también suelen incluir tanto la falta de sistemas únicos de información como la falta de modelos de atención y protocolos que tratan a las mujeres como sujetas de derechos.

Las redes comunitarias multisectoriales son el sello del servicio integral para atender a mujeres en situación de violencia de una manera que permita (1) a las mujeres el ejercicio de sus derechos y (2) al Estado el cumplimiento de sus obligaciones. Estas redes deben ser amplias, multisectoriales e integrales, tanto en cuanto a los actores que participan

como los servicios que brindan. Su accionar puede incluir: seguimiento a mujeres en situación de violencia y seguimiento a hombres agresores; campañas públicas de sensibilización; capacitación para proveedores de servicios; un sistema único de información; y la difusión de los derechos de las mujeres, los servicios disponibles y los procedimientos. Las redes complementan y fortalecen el trabajo de los actores individuales, incluyendo las CM. Con relación a las CM en particular, pueden profundizar el trabajo de prevención, protección y educación que realizan. Estas redes también pueden incluir no solamente actores institucionales organizacionales, sino también actores informales e individuos. Por ejemplo, se puede formar y capacitar a redes de promotoras en las comunidades donde las mujeres pueden acudir o pedir información. Las promotoras pueden ser más accesibles que una institución estatal y pueden jugar un rol importante en explicarles a las mujeres sus derechos y los servicios disponibles en su comunidad y acompañarlas en su camino. Desde este enfoque, las redes deben trabajar de cara a la prevención primaria a nivel comunitario también, no solamente de cara a casos individuales de mujeres en situación de violencia. Las redes están bien posicionadas también para llevar a cabo programas de educación y sensibilización dirigidos al público en general para cambiar los patrones socioculturales discriminatorios.

En cada uno de los cuatro países ha habido diversas experiencias con redes. En muchos casos han surgido por iniciativa local, mientras que en otros, principalmente en Nicaragua y en Ecuador durante las fases de cogestión, han sido parte del modelo. En ambos países ya no hay modelos nacionales de coordinación intersectorial entre las CM y los centros a nivel local, ni a nivel nacional, aunque existen coordinaciones locales que han surgido por iniciativa local. En el Brasil una nueva política federal ha normado la creación de redes comunitarias, sin embargo no se está implementando la política todavía y se sigue con las prácticas locales existentes. En el Perú hay diversas formas de colaboración a nivel local dependiendo de la iniciativa de las autoridades, donde tampoco hay coordinación interinstitucional en cada CM. Pueden haber coordinaciones con ONG de mujeres y/o con los Centros de Emergencia de la Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social (MIMDES), de los cuales hay 68 en el país (los cuales no siempre son ubicados en las CM).

Existen varios debates sobre los roles de los distintos actores y los servicios que deben proveer para lograr la eliminación de la violencia,<sup>18</sup> especialmente alrededor del rol del movimiento de mujeres. Este rol puede ser de (1) incidencia y/o (2) servicios directos en coordinación con las CM (y otros actores). En el Perú aparentemente no ha habido ningún conflicto entre estos dos roles, mientras sí los ha habido en Nicaragua. Quizás la diferencia en Nicaragua se da porque los centros de mujeres a través de su representante nacional también participaron en la cogestión. Otro debate tiene que ver con si las ONG deben brindar servicios especializados o si estos servicios son de competencia del Estado. Este debate tiene que ver no solamente con la delimitación y cumplimiento de las obligaciones estatales, sino también con la temática de la recaudación de fondos y la sostenibilidad de los servicios brindados por ONG dependientes de fondos externos. Si bien al Estado le compete proveer los servicios necesarios de acuerdo al derecho del acceso a la justicia, la salud y otros derechos, no tiene la capacidad de hacerlo. Al mismo tiempo, al dejar los

<sup>18</sup> Un debate tiene que ver con la atención a hombres agresores, pero aún no se ha dado mucho en los cuatro países y/o no existen estudios al respecto, con la excepción de Nicaragua, donde existen protocolos elaborados al respecto.

servicios exclusivamente en las manos del Estado, no se puede garantizar que las mujeres tendrán acceso a servicios con un enfoque de género y poder o a una atención integral brindados o por el Estado o por la sociedad civil. Por otro lado, tampoco se puede asegurar que va a haber coordinación entre las organizaciones de mujeres y feministas, las CM y otras instancias estatales y gubernamentales para brindar capacitación a los y las operadores/as de justicia desde un enfoque de género y poder. Es necesario trabajar desde distintos ángulos –donde hay buena coordinación y suficientes recursos– para lograr el mayor éxito.

Varios impedimentos a la articulación de los servicios y el mantenimiento de las coordinaciones han sido señalados en las investigaciones en los cuatro países. Uno de los más importantes es el aislamiento de las CM de los otros actores, tanto por prejuicios institucionales de parte de los y las funcionarios/as de las CM como de los otros actores. También muchas veces existen grandes diferencias dentro de los enfoques y conflictos entre ellos, donde estos enfoques pueden ser de acuerdo a prioridades institucionales en vez de las necesidades de las mujeres en situación de violencia con una perspectiva de género y poder. Otro gran obstáculo es la insuficiencia y/o falta de sostenibilidad de recursos financieros y humanos para las coordinaciones. Otras limitaciones pueden ser de cara a varios elementos clave, como son: (1) el liderazgo, (2) la disposición institucional y/o personal, (3) conocimientos de los otros servicios, (4) prejuicios de género y sobre la violencia, (5) la resistencia a los derechos de las mujeres, (6) la sensibilización, (7) la confianza entre las instituciones y sus representantes, (8) programas/protocolos para informar sistemáticamente a las mujeres en situación de violencia sobre sus derechos y los procedimientos y (9) el intercambio de información y análisis con o sin un sistema de información único cuyo objetivo es la mejoría de las políticas públicas.

Cabe resaltar que las redes multisectoriales e integrales han sido identificadas como una práctica transformadora (ICCLR, 1999; UNDP y UNIFEM, 2007), sin embargo necesitan tener un enfoque apropiado y vencer los muchos obstáculos que suelen surgir. La conclusión general de estas experiencias, tanto dentro de los cuatro países como en otras partes del mundo, es que estas redes son tan necesarias como son difíciles de establecer y sostener. Por ende contribuyen también al análisis de los resultados e impacto de las CM, a como se mirará a continuación.

## Los resultados y el impacto de las Comisarías de la Mujer en las vidas de las mujeres en situación de violencia

Existen pocos estudios o ninguno sobre el impacto de las Comisarías de la Mujer (CM) en los cuatro países. Esto nos hace preguntar, ¿por qué después de entre 15 a 23 años de experiencia con las CM sabemos tan poco acerca de su impacto? Las estadísticas de las CM no captan el impacto porque se basan en los registros de las CM, donde se selecciona lo prioritario desde la óptica institucional. En este sentido las estadísticas reflejan el modelo, lo cual no tiene un enfoque integral ni sitúa a las mujeres en situación de violencia en el centro.

Es indispensable que los indicadores que se utilicen para medir los resultados e impactos de las CM reflejen el enfoque integral de género y poder, lo cual conlleva al reconocimiento de los dos sujetos principales: las CM y las mujeres en situación de violencia. Es decir, los indicadores deben ir más allá de las denuncias recibidas y esclarecidas. Como parte de una red integral o sistema único de información, deben abarcar también todo el proceso judicial, el cumplimiento de las obligaciones estatales y el mandato de la CM en particular (con respecto a la Convención de Belem do Pará y otras), además de las experiencias y percepciones de las mujeres.

A pesar de los vacíos significativos, a continuación se explora algunos indicadores clave y la correspondiente información y análisis secundarios que están disponibles actualmente.

### La eliminación de la violencia en la vida de las mujeres y el ejercicio de su ciudadanía

El mayor indicador del impacto de las CM tiene que ver con su finalidad, de acuerdo al marco analítico de este proyecto: la eliminación de la violencia de la vida de las mujeres y su ejercicio de la ciudadanía. Está centrado directamente en la experiencia de las mujeres en situación de violencia que acuden a las CM y/u otros servicios. Además de medir si las mujeres consideran que la violencia ha sido eliminada o en qué otra forma habría cambiado su comportamiento, también abarca indicadores sobre el conocimiento y ejercicio de sus derechos por las mujeres, por ejemplo, si las mujeres conocen sus derechos, si se sienten como sujetas de derechos y si ejercen sus derechos en la práctica.

Podemos hacer un pequeño acercamiento a este tema a través de un estudio en particular. En el Ecuador en 1998 se encontró que en cuatro de las cinco CM originales, la violencia había seguido en las vidas del 52% de las mujeres, aunque el 59% de estas mujeres dijeron que la gravedad era menor. En la otra CM original, el 76% de las mujeres consultadas manifestaron que la violencia había seguido después de haber puesto una denuncia (Ordeñana, 1998).

### El acceso efectivo a la justicia

Este indicador es más directamente ligado al mandato de las CM, por ejemplo por medir el resultado judicial de los casos denunciados en las CM. Sin embargo no debe ser únicamente enfocado en los resultados judiciales desde las acciones institucionales, sino también desde las perspectivas de las usuarias.

El análisis del acceso a la justicia puede comenzar por indagar en la proporción de mujeres en situación de violencia que acuden a las CM e interponen una denuncia. Un estudio cualitativo de las redes de apoyo de mujeres nicaragüenses en situación de violencia encontró que pocas mujeres habían ido a la CM. Aunque hacen falta datos cuantitativos en todos los países, en general se considera que la proporción de mujeres en situación de violencia que comienzan el camino judicial para acceder a la justicia es bastante reducida.

Debido a la falta de sistemas únicos de información no hay informes institucionales, tampoco existen estudios independientes que tracen los caminos completos tomados por las mujeres a través del sistema judicial, otro indicador del acceso a la justicia. Sin embargo

una evaluación de las CM en Nicaragua logró trazar los caminos por diversas mujeres, donde el resultado fue que había tantos caminos como mujeres y que la información recolectada no dio lugar a hacer ninguna generalización (Jubb y Recinos Montes, 2003). Otro dato parcial, también de Nicaragua, se encuentra en el informe anual de la CM, que revela que en el 2007, solamente 29.9% de las personas atendidas (lo que incluye a mujeres, niñas, niños y adolescentes) pusieron denuncia y 15.7% del total fueron remitidas a otras instancias del sistema judicial, sin saber el porcentaje específico de mujeres adultas ni cual fue el resultado final.

Únicamente en Ecuador existen estadísticas formales sobre las sentencias, por el mandato distinto que tienen estas CM para recibir, sancionar y aplicar medidas de amparo. Los registros oficiales muestran que entre el 2004 y 2007 sólo el 11% de las denuncias recibieron sentencias, de las cuales 8% fueron a favor de la denunciante. Un estudio independiente en Perú encontró que a pesar de que los datos oficiales de la policía indican que el 61% de las denuncias fueron remitidas a una instancia judicial, el Ministerio del Interior encontró que solo el 15% de denuncias por violencia familiar fueron remitidas al juzgado, mientras un estudio independiente a base de los archivos policiales encontró que después de un promedio de 10 meses de haber puesto su denuncia, solamente el 0.4% de las mujeres (1 solo caso) había recibido una sentencia (Movimiento Manuela Ramos, 2007).

Estos pocos datos indican claramente que la proporción de mujeres que siguen el proceso del sistema judicial es muy reducida. Tampoco hay mucha información sobre los perfiles, motivaciones y expectativas de las mujeres en situación de violencia para establecer comparaciones entre los países. Solo se puede decir que la mayor parte de las mujeres que ponen denuncia tienen entre 20 y 39 años. Solamente en Brasil se encontró información sobre las expectativas de las mujeres.

Por ende es imprescindible conocer qué sucede, tanto en las vidas de las mujeres que siguen el camino completo del sistema judicial como las que no lo terminan, sin dejar por un lado a las que nunca acuden a las CM. Hace falta indagar en por qué tantas mujeres no siguen el camino y comparar las diferentes experiencias del proceso institucional con la eliminación de la violencia y el ejercicio de sus derechos. Un principio fundamental del enfoque de género y poder es que no hay que culpabilizar a las mujeres que deciden no comenzar o terminar el camino judicial, sin embargo su decisión no reduce la obligación del Estado de proveer servicios integrales para cada mujer en situación de violencia. Varios estudios independientes han encontrado que las mujeres que acuden a las CM no necesariamente buscan la penalización de la violencia o el ejercicio de sus derechos en el sentido formal. En cambio, muchas veces buscan uno de los siguientes: suspender la denuncia, buscar protección y renegociar los términos de su relación de pareja, reafirmar su relación de pareja y/o realizar una mediación.

Otro factor que contribuye a la impunidad de la violencia contra las mujeres es el uso de contra-denuncias por parte de los hombres agresores. En ciertas jurisdicciones, particularmente en Ecuador y Perú, los hombres pueden denunciar a su (ex)pareja o (ex)esposa en las CM. Los datos del Ecuador señalan que, a pesar de que en los años 1990 casi la totalidad de las personas que ponía denuncias era mujeres, recientemente hasta un 12% de los denunciados son hombres. Se ha analizado que su propósito al utilizar esta táctica es el de evitar un proceso judicial impuesto por su (ex)esposa/pareja en su contra. Sin un marco analítico de género y poder se podría caer en la trampa del empirismo –donde se

acepta ambas denuncias por igual, tal como se hacía/hace en los casos de las mediaciones y conciliaciones— sin insistir en la defensa de los derechos humanos.

Otro indicador del acceso a la justicia tiene que ver con las medidas de protección o cautelares, donde se puede analizar tanto cuales medidas son aplicadas como si son cumplidas. En el Ecuador los datos revelan que se aplica las distintas medidas de una forma sesgada: se utiliza con más frecuencia las medidas que atentan menos contra la unidad familiar. En el Perú, un estudio independiente encontró que se había aplicado las medidas de protección en el 42% de los casos de mujeres encuestadas, de las cuales el 76% afirmó que se cumplieron (Movimiento Manuela Ramos, 2007).

Para medir el impacto del acceso a la justicia no es suficiente limitarse a los datos institucionales; hay que tomar en cuenta los factores socioeconómicos y culturales que posibilitan y/o obstaculizan su acceso a la justicia. Estos factores son diversos, desde tener las condiciones para poder realizar los trámites adecuados (tener dinero para el transporte, tener a alguien que cuide a los niños, recibir la autorización de su jefe/a para estar ausente de su trabajo) hasta asumir una nueva identidad como sujeta de derechos. En una encuesta realizada en Perú, las mujeres que habían interpuesto una denuncia en las CM citaron a barreras socioeconómicas como la razón principal por no seguir el proceso judicial, mientras operadores/as policiales la atribuyeron a que las mujeres habían conciliado con sus parejas debido a su dependencia económica (Movimiento Manuela Ramos, 2007). Aunque ambas consideraciones se basan en el impacto de las condiciones socio-económicas, se puede analizar que las valoraciones de las mujeres mismas son desde la perspectiva de personas con agencia, mientras las de los/las policías reproducen los estereotipos que discriminan contra las mujeres, particularmente el mito que relega a las mujeres al ámbito privado, bajo el dominio de sus maridos.

### La cobertura geográfica de las CM

---

En general las CM en los cuatro países son ubicadas en las principales ciudades y prestan servicios principalmente a mujeres urbanas de la misma ciudad. Aunque las CM del Ecuador, Nicaragua y Perú normalmente tienen una zona de captación grande —incluyendo todo el país en el caso del Perú— efectivamente son pocas las mujeres rurales o de otras ciudades que pueden acceder a las CM para poner una denuncia, mucho menos para seguir todo el proceso jurídico.

En Brasil las 403 CM no son distribuidas de forma igualitaria: sólo 10% de las municipalidades tienen una CM, mientras solo 11% están situadas en las capitales estatales. En Ecuador hay 31 CM, sin embargo 5 de las 24 provincias no tienen ninguna. En Nicaragua hay 32 CM, ubicadas en cada cabecera departamental/regional y una en cada distrito de Managua. Adicionalmente, se ha creado 2 CM en otras ciudades. En Perú hay 21 CM, de las cuales 7 están ubicadas en Lima metropolitana.

Frente a estas limitaciones, en todos los países las instituciones se han comprometido a extender la atención, sin abrir una CM en cada localidad. Anteriormente en Ecuador, con la ayuda de la cooperación internacional y de ONGs de mujeres, se creó una modalidad de CM itinerante, lo que contribuía a difundir su labor y a mejorar el acceso. En Nicaragua las CM han creado recientemente redes de defensoras para tener mayor presencia en

las comunidades. Sin embargo, teniendo en cuenta las limitaciones que se han analizado arriba para brindar una atención basada en un enfoque de género y poder y servicios integrales en las CM mismas, existe una gran duda sobre la calidad y enfoque de los servicios que proveen en las comisarías no especializadas.

### La calidad de los servicios

Entre los varios indicadores y métodos que existen para medir la calidad de los servicios, los más relevantes para este estudio son: (1) la capacitación especializada de los y las operadores/as de las CM, (2) la revisión de pares, (3) el trato recibido por las mujeres usuarias (si ellas consideran que fueron tratadas con respecto, si fueron escuchadas, si fueron maltratadas) y (4) la información recibida por las usuarias (en forma escrita u oral) sobre sus derechos y los procedimientos policiales y judiciales.

En Perú existen pocos estudios, pero con resultados diferentes. Un estudio del PNUD encontró que el 39% de la población se sintió maltratada en una comisaría, refiriéndose a las delegaciones policiales en general y no exclusivamente a las CM. Otro estudio de una CM en particular encontró que solamente el 19% reportó haber sufrido maltrato. Esto podría ser una indicación de la diferencia de calidad entre las comisarías generales y las CM, o de otros factores. También en Perú, aproximadamente el 75% de las mujeres que acudió al Juzgado de Paz Letrado (en casos de faltas o infracciones menores) consideró haber recibido un trato “amable” o “normal” por parte de los jueces, mientras el 41% de ellas no recibieron información sobre el proceso o sus derechos (Movimiento Manuela Ramos, 2007).

### La construcción, funcionamiento y sostenibilidad de las redes de servicios integrales

Un indicador importante para medir el impacto de las CM tiene que ver con las redes de servicios integrales. Tener acceso a una red de servicios abre más posibilidades a mujeres en situación de violencia para que tengan acceso a servicios especializados y mayor apoyo para salir de su situación, acceder a la justicia, vivir libre de la violencia y conocer y ejercer sus derechos. Se puede medir tanto la construcción o existencia de las redes, su funcionamiento (lo que abarca la coordinación, los recursos y la integralidad de los actores y servicios incluidos) y la sostenibilidad de las redes.

Una forma de medir la coordinación entre los actores es considerar cómo las mujeres experimentan el camino de la justicia en la práctica. La información recolectada sobre los caminos de las mujeres en Nicaragua (Jubb y Recinos Montes, 2003) indicó que la mayor parte mujeres tuvo que contar su experiencia de nuevo cada vez en cada instancia y, a cada persona que encontraba en ellas, lo cual aumenta la posibilidad de revictimización y se hace mucho más difícil su camino.

Aún y cuando existan las redes, no necesariamente las mujeres son remitidas ante las CM y las otras instancias o hay coordinación entre ellas, para dar seguimiento a casos individuales o la prevención a nivel comunitario. Un estudio del PNUD en Perú encontró que solo el 46% tuvo acceso a los servicios de asesoría, mientras que en Nicaragua en el

2007 solamente el 36.0% de las personas atendidas fueron remitidas a otras instancias, incluyendo las del sistema judicial y centros de atención.

En su conjunto, medir los resultados y el impacto de las CM a través de estos temas brindará mucha más información sobre lo que las CM mismas han logrado, además de un panorama más amplio sobre la situación de la violencia contra las mujeres, con base en datos cuantitativos y cualitativos desde las perspectivas de las mujeres mismas, las CM y otras instancias. Esta información y análisis podrían ser utilizados para desarrollar más la labor de las CM a fin de mejorar el acceso a la justicia por parte de las mujeres y el ejercicio de sus derechos.

## Conclusiones

Este mapeo regional ha mostrado que las Comisarías de la Mujer (CM) siguen siendo la más importante política pública para enfrentar la violencia contra las mujeres en el sector judicial en América Latina y una de las principales y más visibles en general. Sin embargo, el impacto de las CM con respecto al acceso de la justicia, la eliminación de la violencia y el ejercicio de los derechos de las mujeres no son tan evidentes, tanto por haber relativamente poca información y análisis como por contradicciones entre distintos intereses donde hay, por un lado, la intención de defender los derechos de las mujeres, en cumplimiento con las obligaciones internacionales, regionales y nacionales asumidos por los Estados y por el otro, enfoques que reproducen estructuras y relaciones de poder desiguales de género, las cuales impiden el ejercicio de estos derechos. A continuación se presentarán las conclusiones del mapeo de los modelos de CM en Brasil, Ecuador, Nicaragua y Perú, seguido por un bosquejo de los elementos clave de un estudio primario a nivel regional que tiene como propósito hacer propuestas para mejorar el acceso a la justicia y la eliminación de la violencia.

En los últimos treinta años, gracias a los movimientos de mujeres y feministas, las CM y otros actores de la sociedad civil y el Estado, se ha puesto la problemática de la violencia contra las mujeres en la agenda pública a través de acciones de abogacía por dentro y por fuera del Estado y acciones e intervenciones intersectoriales. Como resultado han habido grandes transformaciones a nivel de individuos, familias, la sociedad y el Estado en general. Se ha logrado (1) romper el silencio alrededor de la violencia contra las mujeres y (2) el reconocimiento de la violencia como un crimen y un atentado en contra del ejercicio de los derechos de las mujeres, tanto a nivel de la sociedad en general como en las vidas de muchísimas mujeres.

A pesar de los limitantes existentes para analizar el impacto específico de las CM, en los cuatro países se reconoce el aporte general de las CM a este proceso de transformación social que sigue en marcha. Más particularmente, hay un alto reconocimiento social de las CM mismas. Un ejemplo es el dicho popular nicaragüense, “el enemigo número uno de los hombres es la Comisaría de la Mujer.” Otra ilustración es el resultado de un sondeo brasileño reciente que reveló que del 54% de personas<sup>19</sup> que piensan que las mujeres agredidas por sus parejas buscan ayuda, el 45% (la mayoría) consideran que ellas acuden a una CM (Ibope/Themis, 2008).

---

<sup>19</sup> Se cita los resultados para las personas viviendo en ciudades capitales (federal o estatales), donde hay mayor presencia de las CM.

Desde un compromiso inicial con una sola CM hace quince años o más (dependiendo del país), se ha sostenido a las CM a través de un mayor compromiso de los Estados y los gobiernos de turno. Hoy en día en cada país existen varias CM y ya tienen un relativamente alto grado de institucionalización, con recursos limitados pero asegurados (por la mayor parte). Se han desarrollado mandatos, políticas, protocolos y programas de capacitación para fortalecer la especialización de las CM con el propósito de mejorar el acceso a la justicia. Al mismo tiempo, los Estados han adquirido obligaciones nacionales, regionales e internacionales para sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y se están realizando distintas intervenciones para cumplir con ellas, aunque la principal siguen siendo las CM.

Al mismo tiempo se ha visto que las CM enfrentan limitaciones y hasta contradicciones para poder cumplir cabalmente con estas obligaciones estatales. Para entender esta problemática hay que contextualizar las CM dentro de un análisis de género y poder, donde por un lado, la violencia contra las mujeres tiene como raíz estructuras y relaciones de poder basadas en el género y por otro, se utiliza al género también para construir contradiscursos para transformar estas estructuras y relaciones. Una limitación que resulta es que muchas veces las mujeres en situación de violencia no acuden a las CM y/o no completan el proceso policial-judicial para acceder a la justicia. Una contradicción que enfrentan las CM es un conflicto entre distintos intereses, donde las CM deben proveer el acceso a la justicia y defender los derechos de las mujeres, mientras persisten aspectos de las CM que tienen un enfoque familista (por ejemplo, actitudes, procedimientos utilizados, etc.), los cuales contribuyen a sostener un orden social discriminatorio basado en el género.

El marco de género y poder también apuntala la necesidad de estrategias integrales para luchar en contra de las estructuras y relaciones desiguales de poder que subyacen a las CM y el ejercicio de los derechos de las mujeres en general. Las contradicciones implican que hay todavía una fuerte lucha para incidir en la transformación social a través de varias estrategias. Se necesita coordinación de distinta índole, tanto en redes de servicios comunitarios, como en comisiones nacionales intersectoriales para trabajar a nivel de las políticas públicas. Esto no reduce el rol importante que deben jugar las CM en asegurar el acceso a la justicia a las mujeres en situación de violencia. El desafío es buscar cómo asegurar que las CM sirvan para receptor e investigar denuncias, prevenir, proteger y (en el caso de Ecuador) sancionar la violencia, donde estas funciones sean no solamente un fin en si mismas, sino también instrumentales para lograr el acceso a la justicia (es decir el proceso judicial completo), la eliminación de la violencia y el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres. Esto se puede realizar a través de distintas estrategias para: mejorar la especialización de las CM a través de cambios en los mandatos, la institucionalización y las políticas, protocolos y prácticas especializados; incorporar las CM en redes sostenibles de servicios integrales –dentro y/o fuera de las CM– donde el Estado sea quien diseñe e implemente un panorama de políticas interrelacionadas para cumplir con la meta y las distintas instancias del Estado y la sociedad civil, los cuales desarrollan sus propias estrategias de acuerdo a sus mandatos, colaboren con las CM desde este mismo enfoque; sostengan la abogacía fuera y dentro del Estado, además de en espacios mixtos; y asegurar que las mujeres en situación de violencia sean sujetas activas de estos procesos.

## El diseño de una investigación comparativa regional sobre las Comisarías de la Mujer, el acceso a la justicia y el ejercicio de los derechos de las mujeres

---

En base a los hallazgos del presente mapeo y los mapeos nacionales, se plantea una investigación comparativa regional sobre las CM y su impacto en el acceso a la justicia, con el objetivo de hacer propuestas para mejorar este acceso y el ejercicio de los derechos de las mujeres. Se realizará el estudio en estos cuatro países –Brasil, Ecuador, Nicaragua y Perú– los cuales fueron seleccionados tanto por la longevidad de las CM en cada país al igual que las similitudes y las diferencias entre los modelos de CM en cada uno.

Los puntos principales del marco analítico son los siguientes. Se funda el análisis en un marco de género y poder para entender como la violencia contra las mujeres está basada en estructuras y relaciones de poder desiguales de género y la necesidad de estrategias amplias y integrales para luchar contra estas estructuras. La investigación tiene dos sujetos principales: las CM y las mujeres en situación de violencia que utilizan las CM. Las mujeres están en el centro del análisis para que: se tome en cuenta la integralidad de su situación, el análisis de las CM y otros servicios/instancias tome en cuenta las necesidades y percepciones de ellas y se reconozca a las mujeres como agentes de sus procesos. Las CM tienen un papel fundamental a jugar en el cumplimiento del deber estatal de proveer el acceso a la justicia, lo cual es tanto un fin en si mismo como un aporte hacia eliminar la violencia en las vidas de las mujeres para que puedan ejercer plenamente su derecho a la ciudadanía.

Este marco analítico será aplicado a los tres componentes de la investigación primaria, los cuales son organizados por sector: usuarias, las CM y los otros servicios e instancias en la comunidad. Para el componente con usuarias, se realizará una encuesta poblacional, entrevistas de salida con usuarias de las CM y otras instancias y entrevistas a profundidad. Para el componente de las CM, se analizará los mandatos, los procedimientos y prácticas utilizados en las CM, al igual que los conocimientos y percepciones de los y las operadores/as. También se analizará los servicios de otras instancias, en particular los juzgados y otros actores en el sector judicial, y los centros de mujeres que brindan servicios. Se analizará las coordinaciones entre ellas y las CM. La investigación primaria será realizada en una localidad en cada país. Todas las fases de la investigación están enmarcadas en un protocolo ético basado en las siguientes consideraciones: la garantía de la confidencialidad y la privacidad de la información, la seguridad de las informantes y el equipo de investigación, la rigurosidad científica y la creación de beneficios.

Los resultados de esta investigación tienen como propósito aportar al fortalecimiento de las políticas públicas. Los hallazgos y conclusiones serán basados en el marco analítico e incluirán la identificación de prácticas transformadoras y lecciones aprendidas. Habrán resultados destinados a públicos nacionales y regionales, particularmente documentos, foros y un sitio web. Estos resultados serán definidos de cara a la coyuntura de la investigación, donde por un lado, hay dinámicas como el fundamentalismo religioso y aspectos de la globalización que ponen en peligro el ejercicio de los derechos de las mujeres y por otro lado, hay una dinámica de lucha en contra de estas fuerzas que pone cada día mayor énfasis en los derechos de las mujeres y las obligaciones estatales.

# Bibliografía

- Alvarez, Sonia E., Evalina Dagnino y Arturo Escobar. 1998. "Introduction: The Cultural and the Political in Latin American Social Movements." 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, 1-29.
- 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>
- 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.
- Brodie, Janine. 1995. *Politics on the Margins: Restructuring and the Canadian Women's Movement*. Halifax: Fernwood Publishing.
- Camacho, Gloria. 2003. *Secretos bien guardados. Jóvenes: percepciones sobre violencia a la mujer, maltrato y abuso sexual*. Quito: CEPAM.
- y Nelly Jácome. 2008. "Mapeo de las Comisarías de la Mujer y la Familia en el Ecuador." Quito: CEPLAES. <http://www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/ceplaes-perfil-es.html>
- 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." Documento no publicado.
- 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.
- 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." Consejo Económico y Social, Naciones Unidas. E7CN.4/2006/61.
- Cornwall, Andrea, Elizabeth Harrison y Ann Whitehead, eds. 2007. *Feminisms in Development: Contradictions, Contestations and Challenges*. Nueva York: Zed Books.
- Corrigan, Philip y Derek Sayer. 1985. *The Great Arch: State Formation, Cultural Revolution and the Rise of Capitalism*. Oxford: Basil Blackwell.

- D'Angelo, Almachiara y Silke Heumann. 1999. *Maltratar de hacer pareja*. Managua: Musavia.
- D'Angelo, Almachiara, Yamileth Molina y Nadine Jubb. 2008. "Mapeo de de las Comisarias de la Mujer y la Niñez en Nicaragua." Quito: CEPLAES. <http://www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/ceplaes-perfiles.html>
- Defensoría del Pueblo. 2006. *Noveno Informe de la Defensoría del Pueblo. Abril - Diciembre 2005*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Denham, Tara. 2008. "Police Reform and Gender." In eds. Megan Bastik and Kristin Valasek. *Gender and SSR Toolkit*. Genva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW.
- ENDESA. 2007. "Informe preliminar." Nicaragua 2006-2007. Documento no-publicado.
- 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.
- 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. 2007 "Gender Justice, Citizenship and Entitlements: Core Concepts, Central Debates and New Directions for Research." En Mukhopadhyay, Maitrayee y Singh Navsharan, eds., *Gender Justice, Citizenship and Development*. New Delhi: Zubaan y Ottawa: International Development Research Centre, 15-57.
- , 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.
- Ibopo/Themis, 2008. "Dois anos da lei Maria da Penha: O que pensa a sociedade?" Brasilia: Secretaría Especial de Políticas para as Mulheres.
- 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." Documento preparado para el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanas (LASA), Montréal, Canada, 5-8 de septiembre, 2007.
- , 2001. "Enforcing Gendered Meanings and Social Order: The Participation of The National Police in the Nicaraguan Women's and Children's Police Stations." Paper presentado al congreso XXIII de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Washington, DC, 6-8 septiembre 2001.

- y Wânia Pasinato Izumino. 2002. "Women and Policing in Latin America: A Revised Background Paper." Toronto: CERLAC.
- y Ana Sonia Recinos Montes. 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.
- 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 Citizenship: Overview Report." BRIDGE *Cutting Edge Pack Series*, Sussex: Institute of Development Studies.
- 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.
- 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), art. 1.
- 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 e Cecília MacDowell Santos. 2008. "Mapeo de los modelos vigentes de las Comisarías de la Mujer en Brasil." Quito: CEPLAES. <http://www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/ceplaes-perfil-es.html>
- 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.
- Santos, Cecília MacDowell. "Da Delegacia da Mulher à Lei Maria da Penha: Lutas femininas e políticas públicas sobre violência contra mulheres no Brasil." Oficina no. 301. Coimbra: Centro de Estudos Sociais (CEM), Universidade de Coimbra.
- , 2005. *Women's Police Stations: Gender, Violence, and Justice in São Paulo, Brazil*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Scott, Joan W. s.f. <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/scott.pdf> Reproducción de: Scott, Joan W. 1996. "El Género: Una categoría útil para el análisis histórico." En Marta Lamas, comp. *El Género: La construcción cultural de la diferencia sexual*. México, D.F.: PUEG, 265-302.
- 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](http://new.vawnet.org/Assoc_Files_VAWnet/AR_advocacy.pdf)
- Torres Silva, Ileana, Ivania Quintero S. y Julia Vargas Cuadra. 2000. *Diagnóstico del uso de Arreglos Extra-judiciales en las Comisarías de la Mujer y la Niñez, Policía Nacional*. Managua: National Police.
- UNDP y UNIFEM. 2007. "Policy Briefing Paper: Gender-Sensitive Police Reform in Post-Conflict Societies." [www.unifem.org/attachments/products/GenderSensitivePoliceReform\\_PolicyBrief\\_2007\\_eng.pdf](http://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.
- Whitworth, Sandra. 2004. *Men, Militarism and UN Peacekeeping: A Gendered Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Yáñez De la Borda, Gina e Ivonne Macassi León. 2008. "Mapeo de las Comisarías de Mujeres en el Perú." Quito: CEPLAES. <http://www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/ceplaes-perfil-es.html>