



POLIS Working Papers

Working Paper No 5: August 2011

Violencia doméstica y política social en el Perú 1990-2010: ¿Qué ha cambiado?

Jelke Boesten & Betsy Flores Sandoval

Jelke Boesten es profesora en la Escuela de Política y Estudios Internacionales de la Universidad de Leeds, Inglaterra. Ha publicado varios estudios sobre género y políticas sociales en el Perú. Contacto: J.boesten@leeds.ac.uk

Betsy Flores Sandoval es psicóloga forense en el Instituto de Medicina Legal en Lima con más de diez años de experiencia profesional en los servicios estatales frente a la violencia doméstica en el Perú. Contacto: betflores@gmail.com

Resumen

Continuando en el eje de investigación de un estudio previo sobre las políticas sociales y de género en los años noventa, este artículo discute las políticas sociales actuales hacia la violencia doméstica en el Perú. Este estudio usa datos cualitativos para discutir las reformas de las políticas y su implementación en la última década, y examina en qué medida los programas y planes han mejorado desde entonces. Los resultados muestran que se privilegia la cantidad por encima de la calidad; que las reformas de administración y gerencia de servicios tienen varios efectos negativos; que la legislación no necesariamente se cumple en la práctica, y que ambigüedades en cómo se interpreta el problema de la violencia doméstica en la política, operadores, y la sociedad en conjunto, impiden un cambio necesario en la tolerancia hacia la violencia hacia mujeres. En la conclusión presentamos algunas recomendaciones.

Violencia doméstica y política social en el Perú 1990-2010: ¿qué ha cambiado?¹

El Perú, como la mayoría de los países de América Latina y del resto del mundo, presenta altos niveles de violencia contra la mujer, en gran medida perpetrada dentro de lo que se denomina la esfera 'doméstica': detrás de las puertas cerradas del hogar, o, si fuera del hogar, perpetrada en público por parejas íntimas o ex parejas y por tanto interpretadas como ubicadas en la esfera privada. Las estadísticas de la violencia doméstica son notoriamente difíciles de obtener y comparar, pues los informes sobre violencia no son lo mismo que el hecho violento. La violencia contra la mujer es un crimen típicamente invisible (Sagot 2005). La interpretación de que la violencia contra la mujer es algo fundamentalmente privado significa que no siempre es vista como algo relevante a la esfera pública, lo que desalienta la denuncia de la violencia. La última encuesta independiente de gran escala que se realizó en el Perú es de 2002, y concluye que el 51 por ciento de las mujeres urbanas y el 69 por ciento de las mujeres rurales sufren violencia física y/o sexual durante su vida (Güezmes, Palomino y Ramos 2002).² Esta encuesta fue cuidadosamente comparada con encuestas similares realizadas en Etiopía, Japón, Brasil, Tanzania, Tailandia, Namibia, Serbia-Montenegro, y Bangladesh en el estudio multinacional de la OMS de 2005. El Perú tuvo las cifras más altas, sólo por detrás de la Etiopía rural (donde el 71 por ciento de las mujeres sufrieron violencia doméstica). En toda América Latina las activistas también están, cada vez más, centrando su atención en el asesinato de mujeres porque son mujeres, o feminicidio (Fregoso and Bejarano 2010), que ha alcanzado niveles alarmantes en México, El Salvador y Guatemala. En el Perú, se calcula en unos 11 asesinatos por mes, 132 al año (MIMDES 2010 p29, Villanueva Flores 2010, 2011).³ Además la violencia sexual está siendo considerada cada vez más en la agenda feminista, en la medida en que la violación sistemática durante la guerra interna del Perú (1980-2000) continúa impune, a pesar de los casos presentados ante la justicia por abogadas/os defensores de los derechos humanos (Nota de Prensa 2011, PSG 2009). La violencia no solo es un problema de derechos de las mujeres; es un problema de salud, de economía, y entonces de desarrollo en el sentido más amplio (Watts et al 2009). Considerando estos factores – alto nivel de violencia doméstica, incremento del

¹ Agradecemos a todos/as que respondieron nuestras preguntas. Algunos/as de ustedes aparecen anónimamente; para proteger a entrevistados/as no precisamos las localidades exactas donde hemos hecho el estudio. Gracias a Rafael Drinot por la traducción de Inglés, y a Paulo Drinot para comentar versiones anteriores. El estudio fue financiado por el Nuffield Foundation.

² La última encuesta a hogares, Encuesta Nacional Demográfica y Salud, muestra que alrededor del 39% de las mujeres han sufrido violencia física y/o sexual durante su vida. Las cifras de ENDES son consistentemente más moderadas que en cualquiera de las siguientes encuestas realizadas desde que la violencia contra la mujer fue incluida en sus encuestas en el 2000. Ver: <http://desa.inei.gob.pe/endes/>

³ Por cierto, en Inglaterra también se estima que mueren 10 mujeres por mes por las manos de sus (ex) parejas (womensaid.com), pero cuenta con el doble de población que el Perú (unos 50 millón). Sin embargo, esta cifra es igual de preocupante.

feminicidio, la impunidad de la violación en la guerra- la violencia contra la mujer sigue siendo un tema político sumamente relevante para y objeto de políticas sociales.⁴

Este estudio se refiere específicamente a las políticas sobre la violencia doméstica en el Perú, en la medida en que éstas son las principales respuestas del Estado a la más generalizada forma de violencia contra la mujer. Este artículo es una continuación de un estudio anterior acerca de políticas sobre violencia doméstica en el Perú publicado por Boesten en el 2006 y posteriormente incluido en un estudio más amplio sobre políticas dirigidas a la mujer. En *Intersecting Inequalities. Women and Social Policy in Peru* (2010), Boesten estudio* las políticas diseñadas por el gobierno Fujimori, que, a pesar o quizás debido a su crecientemente corrupto y autoritario gobierno, eran progresistas. Fujimori usó las políticas sociales de género para complacer a sectores progresistas nacionales e internacionales. Los resultados de estas políticas son ambiguos. Se identificaron tres restricciones principales a la buena implementación de las políticas en relación a la violencia doméstica tal como fueron desarrolladas por el gobierno Fujimori: 1) ausencia de un marco legal claro, 2) discriminación institucional no enfrentada, basada en clase, raza y género, y 3) ausencia de financiamiento para mejorar o incluso simplemente administrar esos servicios cotidianamente. En este artículo revisamos los recientes esfuerzos para mejorar las políticas desde inicios de los 2000. Considerando que la época de la manipulación cínica de la política de equidad de género bajo Fujimori ya pasó, que tres gobiernos han reconsiderado y reformado las políticas desde entonces, y que el marco legal y financiero para las políticas sobre violencia doméstica parecen haber mejorado sensiblemente, nos interesa evaluar si la implementación de las políticas han mejorado según la experiencia de quienes están en la primera línea de los servicios enfocados en la violencia doméstica: policías, fiscales, abogados, jueces, trabajadores sociales y mujeres que denuncian la violencia. Por ello, entrevistamos a seis policías, seis fiscales de familia, y en los Centros de Emergencia de Mujeres entrevistamos a una trabajadora social, una promotora, y un sicólogo y nueve mujeres que han recurrido al sistema y se encontraban en un refugio u otro programa social manejado por ONGs en el momento de las entrevistas; todas en el Cono Norte de Lima. Adicionalmente, entrevistamos a un juez en el Cono Norte y uno en Ayacucho, y otros cinco empleados en centros de emergencia para mujeres, cuatro policías, un fiscal y un secretario del juzgado civil en tres ciudades en la región Ayacucho. Se entrevistó a personal de ONGs en Ayacucho y Lima, así como al personal del Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social (MIMDES), y de la Defensoría del Pueblo. Esta no es una encuesta exhaustiva; más bien, la información obtenida es altamente cualitativa y desarrolla estudios anteriores en este campo.⁵ Como los países de América Latina tienen sistemas legales y tendencias de activismo político y políticas de género similares, también muestran similitud en cómo se enfoca y se enfrenta la violencia doméstica (por ejemplo Sagot 2005, Macaulay 2006, Franceschet 2010, Jubb 2010).

⁴ A lo largo de este artículo usaremos el término ‘violencia doméstica’ para referirnos a la violencia entre esposos, ex esposos o parejas no casadas, es decir, la violencia íntima que la sociedad generalmente percibe como perteneciente a la esfera privada. No usamos el termino más usado en el Perú, ‘violencia familiar’, porque queremos separar estas dos cosas claramente. El uso del término en la política social peruana será discutido más adelante.

⁵ Especialmente Boesten 2006 y 2010, Alcalde 2010 y 2011, Defensoría del Pueblo, 2010 Informe No144, y Macassi et al. 2010.

Por ello, este estudio también se apoya en, y contribuye a, los debates sobre las políticas sobre violencia doméstica en la región. Nos interesa principalmente saber si los servicios cuentan con mejor financiamiento y personal y por tanto están en condiciones de enfrentar mejor el continuo incremento de las denuncias de violencia doméstica, comparadas con la década de los 1990 y comienzos de 2000; si la política de intervención cambia el alto nivel de tolerancia de la violencia, en otras palabras, si las políticas enfrentan el problema en sus raíces. Una preocupación adicional es si la coerción sexual en las relaciones íntimas se reconoce ahora como violencia.

Los resultados de este trabajo muestran que ahora hay más financiamiento para estos servicios, pero que se privilegia la cantidad antes que la calidad; que las reformas neoliberales de la administración y el manejo de los servicios tienen varios efectos negativos; que el marco legal, focalizado en la protección y el castigo puede funcionar en el papel, pero no en la práctica, y que, en última instancia, las diferencias de interpretación del problema de la violencia contra la mujer constriñe severamente los cambios necesarios en forma de los niveles de tolerancia de la violencia hacia la mujer en todos los sectores de la sociedad. Destacaremos brevemente como la política y la legislación han cambiado desde inicios de los 2000 y seguiremos con una discusión sobre los resultados de la investigación basado en las entrevistas.

Políticas contra la violencia doméstica

A mediados de los 90, la violencia doméstica –y la desigualdad de género en general- ingresó en la agenda política de todos los países latinoamericanos influidos por la presión global, el activismo feminista nacional e internacional, y las transiciones a la democracia, tras conflictos y/o dictaduras militares. El estado peruano fue de los primeros en desarrollar un grupo de políticas relacionadas a equidad de género durante el gobierno Fujimori (1990-2000). Su ley de “protección contra la violencia familiar” fue una de las primeras de este tipo en la región, promulgada incluso antes de la Convención sobre la Prevención, Castigo y Erradicación de la Violencia contra la Mujer, de la Organización de Estados Americanos (generalmente conocida como la Convención de Belem do Pará). En los siguientes años, el estado peruano apoyó el establecimiento de Comisarías especiales para mujeres, centros de emergencia para mujeres de multi-servicios (Centro Emergencia Mujer, o CEM), y un Plan Nacional para Erradicar la Violencia contra la Mujer. Estos planes y políticas fueron diseñados por el Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Humano (PROMUDEH), creado en 1996. Sin embargo, aun cuando el Perú fue pro activo y relativamente iniciador en el establecimiento de políticas para equidad de género y contra la violencia doméstica durante los 1990s, estas políticas estaban teñidas por muchas contradicciones. Estas contradicciones eran el resultado del oportunismo político con el que un crecientemente autoritario gobierno usó ideas progresistas, o incluso feministas, para legitimarse (Blondet 2002, Schmidt 2006, Rousseau 2009, Boesten 2010). La contaminada agencia de la mujer, PROMUDEH, fue renombrada y reformada en 2002 convirtiéndose en el Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social MIMDES. Las políticas contra la violencia doméstica aumentaron, pero no necesariamente fueron mejoradas.

El nivel de interés político por enfrentar la violencia doméstica puede ser medido por la cantidad de fondos destinados a estos programas, pero también por cómo se diseñan las políticas y se las implementan. Susan Franceschet (2010, p 2) observa que las políticas sobre violencia doméstica tienen que consistir en un buen marco legal, servicio de apoyo a las víctimas, un sistema de recolección de datos, entrenamiento para el personal policial, judicial y médico, y campañas de difusión pública. Para que dichas políticas tengan “resultados positivos de políticas” según las palabras de Franceschet, el nivel de institucionalización, de centralización, y el poder de las agencias de política gubernamental de mujeres son importantes. (Franceschet 2010). El análisis de Franceschet, basado en un estudio comparativo de violencia doméstica en Chile y Argentina, es útil porque nos permite revelar las políticas actuales sobre violencia doméstica en el Perú de una manera sistemática y comparativa, más allá de las contingencias políticas. Por ello retornaremos a lo largo de todo el artículo a las tres condiciones para que las políticas den resultados positivos, y discutiremos sobre la recolección de información, el entrenamiento, y el conocimiento público más adelante. Primero revisaremos los elementos de las dos políticas principales para las que se establecieron las bases en los 90s: legislación y servicios de apoyo como parte de un Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer (PNCVHM), dado a conocer en el 2009. El PNCVHM cubre el periodo 2009-2015, y, según observadoras en instituciones feministas como Manuela Ramos y Flora Tristán, igual que en la Defensoría del Pueblo y MIMDES mismo, el Plan representa un mejoramiento tremendo después de un plan previo que era borroso y mal implementado. El nuevo Plan es amplio y cubre la violencia contra mujeres tanto en los espacios públicos como en los privados, y considera a múltiples posibles perpetradores –incluyendo el estado. En este sentido el Plan es comprensivo. También incluye una serie de indicadores y mecanismos que deberían que ayudar su implementación (MIMDES 2010).⁶ En la práctica, las políticas son dirigidas a la violencia familiar y no ofrece mecanismos que permitirían una visión más amplia de la violencia contra la mujer, como discutiremos. El programa de políticas sociales que acompaña al PNCVHM tampoco habla de la violencia hacia la mujer, pero de ‘violencia familiar y sexual’. El enfoque del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, y por ampliación, de la política social frente a la violencia hacia la mujer, ha sido sumamente ‘familiar’, en las palabras de varias observadoras de ONG feministas que entrevistamos. Nuestro trabajo de campo, discutido más adelante, muestra las consecuencias que tiene este enfoque ambiguo tiene para la protección de mujeres en situaciones de violencia.

A pesar del enfoque, el nuevo PNCVHM si ha generado una expansión considerable de servicios estatales enfocados en violencia doméstica. En julio del 2011 había 128 centros de emergencia de la mujer o CEM, comparado con 38 en el 2004 y se anunciaron nuevos CEM a inicios del 2011. Estos CEMs, inicialmente creados por el gobierno de Fujimori en 1999⁷, proveen apoyo gratuito policial, legal, psicológico y médico, a las víctimas de la violencia (MIMDES 2008). En la práctica, la mayor parte de los CEM sólo cuentan con un abogado, una trabajadora social y una psicóloga, obligando a las mujeres a usar los servicios policiales generales o, si existe en su

⁶ Entrevista funcionaria del PNCVHM, MIMDES, Lima Julio 2011.

⁷ Creacion del 1er CEM . 8 de Marzo de 1999, En abril del 2001 se crea el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual(PNCVFS), en: MIMDES,2008.

localidad, una Comisaría de la Mujer. Para una evaluación de las lesiones –esencial para la denuncia formal-, las víctimas requieren ser examinadas por un/a médico/a legista y sicólogo/a legista, y si desean presentar cargos necesitan los servicios de un/a fiscal.⁸ El hecho de que estos tres servicios no están generalmente integrados en el sistema de centros de emergencia hace el proceso de encontrar apoyo y protección difícil y largo (ver también Sagot 2005). De acuerdo a nuestros informantes, y tal como discutimos luego en más detalle, hay una considerable lentitud en, o incluso ausencia de, comunicación entre los proveedores de servicios, una ausencia de comprensión y empatía por parte de los policías, fiscales y doctores, y una ausencia de información centralizada que permitiría una visión general y el seguimiento de casos de riesgo y reincidencia.

Tal como los servicios necesarios no se encuentran combinados todos en un espacio, así los puntos de entrada al sistema están fragmentados. El primer punto de entrada puede ser una comisaría de mujeres, en principio con una mayoría de policías mujeres⁹, o un/a encargada/o de temas de violencia familiar dentro de una comisaría general; luego están las DEMUNAS (Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente) agencias que formalmente apoyan a niños, pero que en la práctica sirven a mujeres agredidas y a sus hijos (Alcalde 2010); las oficinas de los fiscales tienen *fiscales de familia* especiales ante los que las mujeres pueden denunciar el uso de la violencia; y también hay los 128 CEMs. Aparte de extender la cobertura de los CEMs, el Plan Nacional 2009-2015 incluye la promesa de un mayor número de comisarías especiales y refugios. Aunque prometidos, los refugios aún no se han materializado.¹⁰ En abril del 2011, la ministra del MIMDES viajó a Ayacucho a inaugurar un nuevo CEM y prometió un nuevo refugio. Sin embargo, a pesar de las promesas, los refugios existentes son financiados externamente o por municipalidades, y en general son administrados por una combinación de grupos de mujeres locales, ONGs y organizaciones feministas, no por el Estado. Mientras que las promesas –y en algunos casos vigentes- la extensión de la cobertura es positiva, la pregunta continúa siendo si el Plan Nacional también está enfrentado con los problemas actuales que suponen la implementación de estas políticas. Como veremos a lo largo de este artículo, de acuerdo a lo manifestado por todos nuestros informantes, la calidad de estos servicios no necesariamente ha mejorado.

El marco legal

‘Las leyes no son suficientes, especialmente cuando estas no se respetan’.

(Alfaro Moreno in Gamez Fuentes, 2010: p41)

⁸ Para una evaluación cuantitativa de la disponibilidad de los diferentes servicios de los CEMs ver: Defensoría del Pueblo, 2010, Informe No 144, p 51 and p102

⁹ Las primeras de éstas fueron establecidas por municipalidades de Lima a fines de los 80s, ver Boesten 2010, Alcalde 2011.

¹⁰ Hay algunos refugios municipales; el estado no ha cumplido todavía con esa ley (28236, art 1, vea http://www.mimdes.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=834&Itemid=327)

Como se mencionó antes, el Perú fue de los primeros en promulgar legislación que enfrenta la violencia contra la mujer, si se lo compara con el resto de América Latina. En 1991, la violencia sexual fue incluida en el código penal como un delito, en vez de un “crimen contra el honor” como lo había sido desde la reforma del código penal de 1924. En 1993, la ley 26260 contra la violencia familiar fue aprobada, y esta ley fue fortalecida en repetidas oportunidades –aún cuando sigue siendo parte del código civil en vez del código penal.¹¹ Sin embargo, tal como la violencia sexual es un delito criminal, también lo es la violencia grave (determinado por la gravedad de las lesiones en la víctima) y el intento de asesinato, lo que significa que estos delitos abandonan los tribunales civiles ya bajo el código penal tan pronto como la ejecución de la ofensa criminal ha sido verificada por la policía y el poder judicial. Aún así, la decisión sobre la gravedad de un caso es muchas veces tomada de una manera arbitraria (ver también Macaulay 2006, Franceschet 2010). De acuerdo a nuestros informantes, incluido un juez, el límite para calificar un delito como ‘penal’ en vez de ‘civil’ –o más bien, ‘familiar’- es alto para la policía, los médicos/os y los fiscales. La violencia doméstica, pues, tiende a confinarse dentro de la ley familiar, en la que sólo un limitado rango de medidas legales están disponibles para que la policía y el poder judicial proteja a la mujer y castigue a los hombres. La mayor parte de nuestros entrevistados, policías, fiscales y abogados, dijeron que la ley no es adecuada para proteger a las mujeres y castigar a los hombres. Una policía en el Cono Norte dijo que ‘La ley es muy benigna, se necesita sanciones drásticas [...] las medidas se dan, igual siguen golpeando, es papel no más’.¹² Un abogado que trabaja en un CEM provincial también consideró a la ley demasiado débil para castigar a los hombres y afirmó que ‘La ley tiene que ser draconiana [...] necesitamos un pabellón especial [en la cárcel] para agresores donde aprendan, donde trabajen y reciben atención psicológica.’¹³ Las medidas disponibles fueron calificadas en muchos casos como insuficientes y poco efectivas. Por ejemplo, la policía tiene el poder de encarcelar, en el momento, durante 24 horas a los agresores para brindar protección inmediata a las mujeres que están siendo amenazadas por el uso de mayor violencia. Esa medida raramente se utiliza porque las mujeres generalmente informan del uso de la violencia 24 horas después de ser agredidas, o simplemente no se da en la práctica al menos por 24 horas.

Si las mujeres denuncian la violencia “en el acto” –según policías eso pasa más durante fines de semanas y fiestas-, el breve encarcelamiento del agresor no mejora la situación más allá de lo inmediato. En palabras de un policía, la medida le da tiempo al hombre a recuperarse y dormir la borrachera, y según lo expresado por un abogado de un CEM, el tiempo necesario para

¹¹ [Texto Único Ordenado de la Ley 26260 y sus modificaciones](http://www.mimdes.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=1542&Itemid=245)

http://www.mimdes.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=1542&Itemid=245

¹² Entrevista con una policía, Comisaría de Mujeres Cono Norte, Abril 2011.

¹³ Entrevista con abogado de CEM, Region Ayacucho, 26/4/2011.

descansar antes de retornar a su casa y continuar haciendo lo mismo que hacia* cuando fue interrumpido. Una policía recién integrada en el trabajo en una Comisaría en la región Ayacucho pensaba que las 24 horas de encarcelamiento eran para ‘meditar sus acciones’ – aunque no podía decir si eso tenía mucho efecto. Un fiscal dijo que la medida podía ser efectiva si iba acompañada de un tratamiento psicológico para el perpetrador, que en la actualidad existe en la ley, pero que no hemos visto cumplir. En resumen, las 24 horas de cárcel no son vistas como una medida de protección.

Más allá de la medida de las 24 horas, hay otras medidas de protección, tales como órdenes de restricción, suspensión temporal de los derechos de visita, y, una medida añadida a la ley en el 2008, la prohibición de poseer o llevar armas de fuego. Una directiva aprobada en 2009 indica a los fiscales que un simple orden de ‘cese de violencia’ ‘incurre en responsabilidad funcional’.¹⁴ El fiscal sí puede exigir que el agresor sea retirado del hogar por un periodo de tiempo más largo, lo que se denomina ‘retiro del agresor’.¹⁵ La implementación de un ‘retiro del agresor’ o la ‘garantía personal’ que es la orden de restricción, se realiza por medio de un documento que emite la fiscalía, que luego debería pasar la denuncia al juzgado de familia o mixto. Este documento de protección debería ser firmado por el agresor, pero no hay ninguna medida para asegurarse que respete lo acordado –la ley solo dice que ‘para la ejecución de estas medidas, [la víctima] debe solicitar el auxilio de la fuerza pública si fuera necesario’.¹⁶ De acuerdo a varios informantes, los perpetradores de violencia saben que el pedazo de papel no puede hacerles daño y en muchas ocasiones continúan persiguiendo a la víctima, o incluso la castigan por haberlos denunciado. Un policía en el Cono Norte de Lima dijo que ‘el papel aguanta todo’¹⁷; un abogado de un CEM en la región Ayacucho dijo que ‘el hombre tira el papelito y vuelve a zapatearla’¹⁸, aún otro policía dijo que el agresor ‘se burla de eso’.¹⁹ La policía no interviene, o no tiene la capacidad para intervenir, cuando el agresor incumple las órdenes. Las autoridades responsables, en general, no parecen tener mucha fe en estos procedimientos. Una Garantía Personal que fue emitida con el nombre equivocado sirve de ejemplo: el fiscal se olvidó cambiar el formulario de un cliente anterior.²⁰

Un caso pasa del ámbito civil al ámbito penal cuando se considera que ha habido *delito de lesiones* en vez de una *falta contra la persona* sólo si y cuando un médico legista confirma que la víctima ha sido gravemente lesionada. El criterio para considerar a alguien gravemente lesionada es necesitar por lo menos diez días de descanso para recuperarse de las consecuencias físicas de la violencia. Si el médico legista decide que ocho días son suficientes no se habrá producido un asalto y por tanto no habrá procedimientos criminales. En este

¹⁴ Ministerio Publico, Directiva No 005-2009-MP-FN, p11.

www.observamujerpuno.org.pe/files/DIRECTIVA.pdf

¹⁵ Una modificación reciente a la ley añade que se debe ofrecer protección a las víctimas en un refugio, y debe ofrecérseles apoyo.

¹⁶ [Texto Único Ordenado de la Ley 26260 y sus modificaciones: capítulo segundo.](#)

http://www.mimdes.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=1542&Itemid=245

¹⁷ Entrevista, Cono Norte, Abril 2011 (3).

¹⁸ Entrevista, Abogado del CEM, Región Ayacucho, Abril, 2011 (a).

¹⁹ Entrevista, Cono Norte, Abril 2011 (1).

²⁰ Entrevista, Policía Cono Norte, Marzo 2011 (6).

sistema, la mayoría de los casos de violencia familiar son considerados leves. Si un caso llega al juzgado penal –por haber causado lesiones graves-, el juez puede ordenar prisión de 3 a 5 años. Según nuestros informantes, en la práctica estas órdenes son generalmente anuladas por una sentencia suspendida (ejecución suspendida). Muy pocos casos terminan con el agresor en prisión. Esto significa, una vez más, mayor daño para la víctima, quien ahora está expuesta a la venganza del hombre que puede sentirse profundamente insultado.

Aparte de la prisión, los jueces pueden imponer multas. Sin embargo, según un abogado de un CEM, las multas son por lo general muy bajas y tienen en consideración el ingreso del hombre. Por ello, estas multas no son una advertencia para el agresor, por lo general no cubren el costo económico y emotivo que tiene que realizar la víctima para llevar sus casos ante la justicia, y además las autoridades no se preocupan si se cobran las multas.

La ausencia de medidas que aseguren el pago de las multas –así como la ausencia de mecanismos para imponer las órdenes de restricción- hace imposible exigir multas más altas, que desde luego tendrían que ser pagadas en cuotas. El costo que una víctima de la violencia tiene que pagar para lograr que su caso sea escuchado por el sistema es relativamente alto, a pesar que los servicios de representación legal, exámenes médicos y testimonios policiales son gratis, según estipula la ley. En la práctica, los/as policías pueden aprovechar esta situación para indebidamente solicitar un pago para brindar testimonio, tal como puede hacerlo un médico legista o un abogado.²¹ La judicatura incluso puede ver estos casos como un peso financiero, y, en un caso, un juez hasta culpó a la víctima por el costo para el tribunal que significan estos juicios.²²

Sin embargo, el problema más importante que surge con la implementación de estas medidas es la falta de policías, fiscales y médicos que juzguen los riesgos reales que enfrentan las mujeres. Establecer el riesgo es necesario a fin de emitir e implementar las órdenes de restricción, para juzgar un caso como un delito criminal o no, y para determinar qué tipo de delito criminal puede haber sido perpetrado (p. ej: intento de asesinato debido a amenazas con armas, o por serias lesiones). Los criterios para ‘estar en riesgo’ no son claros y dependen de la capacidad profesional para juzgar el riesgo, y la comunicación y colaboración entre operadores. Tanto los policías como los fiscales son responsables de tomar estas decisiones; la policía, en primera instancia, tiene que enviar los casos de riesgo al fiscal, quien luego tiene que decidir el tipo de medidas que son necesarias para asegurar que la mujer en cuestión no esté expuesta a mayor violencia. Sus decisiones dependen en gran parte en las pruebas brindados por las/os médicas/os legistas quienes tienen que juzgar correctamente las lesiones de manera que se pueda establecer adecuadamente el daño causado, y las/os psicólogas/os legistas quienes tienen que ejecutar un peritaje psicológico. El peritaje psicológico causa inquietud entre policías y fiscales, por que sienten que no les da suficiente prueba concreta para determinar riesgo. Por su parte, tenemos indicado que las/os psicólogas/os forense no necesariamente pueden establecer si una persona es víctima o no (si un hecho paso o no) y que los fiscales

²¹ Entrevista, víctima, Cono Norte, Abril 2011 (4).

²² Entrevista, abogado CEM región Ayacucho, Abril 2011, (a).

suelen pedir que se establezcan las conclusiones en estos términos. Ellas/os (psicólogas/os forenses) afirman que más bien desde su labor forense pueden informar del estado emocional de la peritada o denunciante y que este estado emocional se relaciona con una situación de maltrato pero que es potestad de la autoridad dar sentencia sobre un caso (si es víctima o no es víctima). Es por ello, nos informan, la poca claridad o entendimiento de las conclusiones de un informe pericial por parte de las autoridades. Como se ve más pareciera una cuestión de que peritas/os y operadores establezcan criterios de entendimiento. También sería necesario que las/os peritas/os psicólogas/os conozcan temas de violencia de género y violencia familiar propiamente, pues para que un perita/o ingrese a trabajar en esta área (psicología forense) se le exige una previa experiencia en el área clínica (salud) y esto no siempre indica que se tenga un conocimiento de los temas de violencia o violencia de género. Una mejor comunicación entre los peritos y fiscales, basado en un consenso de criterios para el peritaje, sería una ruta de mejoración.

Además, nuestras entrevistas muestran que los policías no siempre conocen los mecanismos a su disposición; no siempre informan al fiscal; y muchas veces desestimaron casos y enviaron a las mujeres a sus casas. Los policías parecen renuentes a colaborar más estrechamente con la fiscalía y la consideran inaccesible: igualmente los fiscales consideran que los policías tienen poco criterio y no son confiables. El personal de los CEM tiende a sospechar tanto de la policía como de la fiscalía. Esta ausencia de colaboración y coordinación tiene consecuencias devastadoras para las víctimas de la violencia. Un juez que entrevistamos fue muy explícito sobre la ausencia de criterio y coordinación por parte de la policía y los fiscales. Recordó un caso en el que el fiscal, tras una investigación policial, había tipificado un caso grave de intento de asesinato como falta –porque la víctima sobrevivió. El mismo juez recordó un caso de un médico legista quien no examinó adecuadamente a una mujer que tenía serias lesiones por quemaduras tras una pelea con su pareja. Como el médico calificó el caso como ‘lesiones menores’ el fiscal permitió que el perpetrador se fuera –un error serio según el juez.²³ Muchos casos parecen escapar a la justicia debido a la mala evaluación del riesgo y las lesiones de parte de policías, médicos y fiscales.

La mayoría de las mujeres que denuncian la violencia retornan a denunciar nuevos casos de violencia una y otra vez. Algunas mujeres denuncian diferentes casos de violencia en diversos lugares –la Comisaría de Mujeres, el CEM, la comisaría de policía regular, la DEMUNA, o directamente a la fiscalía de familia. Puesto que las bases de datos no están conectadas y la colaboración y comunicación entre los diversos operadores es generalmente inadecuada, no hay posibilidad de hacer el seguimiento a casos ya existentes y hacer una adecuada evaluación de los riesgos basados en los informes de incidentes previos. También significa que hay poca información estadística sobre cuántas mujeres apelan al sistema múltiples veces sin hallar una solución. Los altos niveles de feminicidio serían un indicador²⁴, pero como las bases de datos

²³ Entrevista Juez Penal, Cono Norte, Lima, Junio 2011.

²⁴ MIMDES recientemente estableció un registro para feminicidios y registró 12 casos por mes para el 2009. Los informes previos preparados por DEMUS y Flora Tristán llegaron a conclusiones similares Ver MIMDES 2010, Registro de feminicidio para enfrentar la violencia hacia la mujer en el Perú. Preocupación también fue expresado por una policía entrevistada en el Cono Norte (4) y un fiscal de Cono Norte (Abril del 2011(1)).

que dan cuenta de la violencia doméstica –una o muchas veces- no están conectadas, no podemos proveer evidencia de tal reclamación. El nuevo registro de feminicidios en el Ministerio Público solo conecta denuncias que han llegado a la fiscalía con los feminicidios registrados, y la autora del informe reconoce que es posible que víctimas hayan denunciado violencia en Comisarías sin llegar a la fiscalía (Villanueva Flores 2011, p12).²⁵

Protección y castigo

La ley está orientada hacia la protección de las víctimas y el castigo de los agresores. Sin embargo, como sugiere nuestra información, no sucede ni lo uno ni lo otro. El sistema vigente no provee adecuada protección a las mujeres, y los hombres no son castigados por sus acciones más allá de unas cuantas advertencias tal como aparecen en las (pocas veces usadas) órdenes de restricción, alejamiento del hogar, breves periodos de prisión y multas bajas. Las/os policías saben que estas medidas no son efectivas y no usan su poder para fortalecerlas. Antes bien, la policía aconseja algunas veces a las mujeres que denuncian la violencia, a huir de la ciudad, un consejo que no fue bien recibido ni seguido por las entrevistadas.²⁶ Como las entrevistadas todas eran apoyadas por una casa de refugio o alguna ONG, no sabemos cuántas víctimas de la violencia si decidieron abandonar su barrio, o incluso la ciudad o el país, para buscar seguridad en otro lado.²⁷ Esto también muestra cuán importantes son los refugios: las mujeres entrevistadas se encontraban seguras, alejadas de la violencia y la persecución y empezaban a reconstruir sus vidas. Sin embargo, pocos refugios están disponibles, así que éstos no sirven a la mayoría de las víctimas de la violencia.

Desgraciadamente, la tendencia de la policía a descartar las quejas de las mujeres no es excepcional. Todos nuestros informantes nos indicaron que la policía –el primer lugar al que recurren las mujeres que sufren abuso, que son golpeadas y perseguidas- por lo general no presta mucho apoyo a las mujeres (Ver también Macassi et al 2010, Alcalde 2011). La actitud negativa de la policía es bastante conocida por las mujeres y las desanima a denunciar la violencia, como sucedió en el caso de la mujer quien, después de años de sufrir violencia, nos dijo:

En la comisaría tenía miedo, sentía que no me apoyaban. Bueno, si sabía que se podía denunciar pero decían amigas mías que ahí en la comisaría les decían ‘vuelve con tu pareja,

²⁵ Villanueva observa (2011, p 12): ‘El 10.1% de las mujeres asesinadas (11) había presentado un total de 18 denuncias en el Ministerio Público por violencia familiar contra el presunto victimario. Respecto de las denuncias presentadas por violencia familiar, en el 66.7% de los casos el Ministerio Público formuló demanda ante el Poder Judicial (12) y el 33.3% de las denuncias fue archivado (6). [...]Es probable que otras víctimas presentaran una denuncia ante la comisaría que nunca llegó al Ministerio Público. Como se sabe, el trámite de una denuncia por violencia familiar suele iniciarse ante la Policía pero puede tardar meses antes de llegar al Ministerio Público, o simplemente no llegar nunca.’

²⁶ Entrevistas con víctimas de la violencia, Junio 2011, (3 & 4).

²⁷ Cabe resaltar que algunos estados en América del Norte y Europa consideran que mujeres peruanas en alto riesgo de violencia por sus (ex) parejas tiene derecho al asilo por el hecho que el estado Peruano no está capaz de protegerlas.

habla con él'. Yo sentiría justicia teniendo la tenencia de mis hijos y que no los vea, me los puede quitar. Quisiera un examen para que vean que él consume, y que no es un buen padre. Yo quisiera que vaya preso o no sé, detenido, para que vea lo que pase, así yo podría andar tranquila. La policía siente que no toman interés, dicen que van y denuncian y luego vuelven con su pareja, pero no todas somos iguales.

Otras entrevistadas también indicaron tener miedo a la policía. Los relatos de las mujeres sobre cómo llegaron finalmente al refugio generalmente incluye el apoyo del personal de los CEM, y la ausencia de apoyo, y muchas veces la prepotencia de los policías. Una mujer manifestó cuán poco útil era ir a la policía puesto que podían ser sobornados 'él iba y pagaba al toambo'. Otra mujer que entrevistamos dijo que era continuamente acosada por su esposo quien no la dejaba salir de la casa. Sólo podía salir los viernes, pues él trabajaba, así que un viernes fue a la policía y lo denunció. Cuando el hombre no estaba en la casa, la llamaba cada media hora para hacerla quedarse en la casa, así que cuando salía estaba muy preocupada. Sin embargo cuando llegó a la comisaría, 'le conté a un policía y les dije que tenía una hermana en Chile, me decía 'vete a Chile también', me dijo anda al MIMDES, [CEM]'. En el CEM la ayudaron, y la trabajadora social llevó a la mujer a su casa para que recogiera algunas cosas y la llevó, con sus hijos, a un refugio. Una cuarta entrevistada nos dijo: 'En la última denuncia que hice hace poco me dijo [el policía] si yo lo denunciaba ya para que, que mejor me vaya a provincia. He denunciado un par de veces, yo le dije que había denunciado pero hace años y me dijo ya no pues ya para que mejor aléjate de él.' La respuesta que la señora recibió en la comisaría sugiere que para este policía la denuncia misma es el problema, no la violencia continua de la pareja. Ninguna de sus quejas previas llegaron a una solución duradera, y después de esta advertencia, la señora volvió a retractarse. Aún así, después de hablar con otras mujeres, informó de sus experiencias a un CEM, en donde finalmente se le tomó en serio. Hay muchos más ejemplos de la falta de atención adecuada de parte de la policía (en particular la no especializada). Una ecuatoriana que entrevistamos no fue atendida debido a su nacionalidad, y se le dijo de mala manera que la ley no era para ella. Pero tampoco podía dejar el país porque le quitarían a los hijos. Todas estas mujeres que entrevistamos terminaron siendo bien cuidadas en refugios administrados por ONGs, y todas fueron posteriormente referidas por un CEM, no por la policía. Sus denuncias están en proceso. Está claro que, la combinación de personal bien entrenado y comprensivo de los CEM, y la disponibilidad de un refugio, permitieron la protección que las mujeres requerían. Sin embargo, es probable que muchas otras se vean cohibidas de presentar cargos y buscar protección –pues esto supone procedimientos largos y costosos- luego de llenar su primera denuncia ante un policía rudo y descreído.

Una pregunta que debe hacerse es si el énfasis en protección y castigo en sí mismo es adecuado. Una psicóloga de amplia experiencia profesional que trabaja para una ONG con mujeres golpeadas en Lima, cree que no es acertado. Según su parecer, se requieren más servicios para el empoderamiento y desarrollo de la mujer a fin de alejarse del paradigma de la mujer-como-víctima hacia una perspectiva basada en los derechos humanos.²⁸ De manera similar, un abogado que labora en un CEM en la región Ayacucho dijo que el castigo tenía que

²⁸ Nelida Baca, Paz y Esperanza, Lima, Diciembre 2010.

tener un cierto efecto transformador; un tratamiento socio-psicológico debería ser obligatorio para todos los perpetradores de violencia.²⁹ Estas observaciones confirman tendencias en la literatura sobre violencia doméstica, que establece que el discurso víctima-perpetrador/protección-castigo no permite entender al individuo, la familia y la dinámica de la comunidad que conducen a la violencia doméstica. Lori Heise propone un famoso modelo ecológico para entender la violencia, que puede analizar los factores personales, situacionales y socioculturales que conducen al abuso (Heise 1998). Fregoso y Bejarano (2010), al discutir el feminicidio en América Latina, apoyan una perspectiva de derechos humanos sobre la violencia contra la mujer que enfatizaría los derechos de la mujer de vivir libre de violencia, en vez del derecho a ser protegida contra ésta. En la literatura de justicia penal, los enfoques restauradores o aun* transformadores de la violencia masculina y la victimización son debatidos desde mediados de 1990, incluyendo casos concretos y propuestas para trabajar con hombres y mujeres (Braithwaite 1994 y 1999, Coker 2002). Los hallazgos de nuestra investigación apoyan la idea que la protección y el castigo no son suficientes. Está claro que el entendimiento de la violencia contra la mujer debe ser expandido y ampliado, pues un impedimento principal a la adecuada implementación de las políticas existentes claramente reside en el fracaso al implementar la política que incluya un análisis de los factores personales, situacionales y socioculturales que conducen al abuso, en tanto los derechos de la mujer como seres autónomos, y de un enfoque social más amplio que realmente reduzca la violencia en vez de enfrentar casos individuales. Por ello, afirmamos, la forma como la violencia contra la mujer es entendida tanto por los diseñadores de las políticas y por quienes trabajan en la cotidianidad es esencial para obtener resultados positivos de una política social contra la violencia doméstica y contra la violencia contra la mujer en su sentido más amplio.

Reforma política contemporánea: descentralización y desestabilización

El Ministerio de la Mujer no puede cumplir con el plan porque faltan normas legales que obliguen o permitan que el Ministerio de la Mujer asesore. Por ejemplo en [algún departamento] se colocó un proyecto de lucha contra la violencia pero el Ministerio debe asesorar este proyecto pero el gobierno regional no lo quiere. [...] hubo un proyecto que decía algo así como que todas las familias deberían ir o frecuentar la iglesia. Es decir, un enfoque diferente centrando todo en la familia. (Entrevista a coordinadora de CEM, Lima, mayo 2011)

Los servicios establecidos por MIMDES como parte del Programa Nacional –CEMs, DEMUNAs, y Comisarías de la Mujer- no sólo dependen de las resoluciones de MIMDES. La política social en general actual (es decir, de los últimos gobiernos hasta julio 2011) está inspirada en el paradigma del desarrollo contemporáneo que combina el discurso neoliberal de la eficiencia económica con ideas de la gobernanza democrática. Esta combinación conduce a una variedad de medidas de política y resultados, que son analizados por Christina Ewig para el sector salud

²⁹ Victor Oriundo, CEM Ayacucho, Abril 2011.

(Ewig 2010). Nuestra investigación muestra que en las políticas que tienen que ver con la violencia contra la mujer, la descentralización política y la precarización de los contratos laborales plantean serios problemas para la implementación de las políticas.

La precarización de los contratos laborales es una reforma económica que permite una mayor flexibilidad en el mercado laboral. El estado peruano introdujo los contratos administrativos de servicios (CAS) en el 2008, que permitió a las instituciones del estado contratar profesionales como si fueran trabajadores independientes ofreciéndole servicios temporales. Muchos trabajadores en CEMs están contratados bajo los CAS, lo que los deja con muy pocos beneficios. Con los CAS la agencia en cuestión no está obligada a pagar vacaciones, seguros o pensiones. Aún cuando a los trabajadores bajo CAS recientemente se les otorgó 14 días de vacaciones al año y seguro, aún no reciben una pensión ni tienen su puesto asegurado.

Además, muchos trabajadores se sienten abrumados por el número de casos que tienen que enfrentar mensualmente e incluso mencionaron 'estar quemados' como un problema crónico, pero no enfrentado, del personal de los CEM³⁰ (ver también Defensoría del Pueblo 2010 p103). Un problema crónico en la ruta crítica es el peritaje psicológico: no hay suficientes psicólogas/os legistas para enfrentar la cantidad de casos, que seriamente impide un proceso rápido e eficiente. Así es que fiscales entrevistadas/os indicaron que la demora de las peritas psicológicas son un problema serio que impide un proceso más rápido.³¹ Adicionalmente, una trabajadora social dijo que el personal era frecuentemente hostigado en las oficinas e incluso en sus hogares por agresores conocidos, pero que no se sienten apoyadas por el Programa Nacional (PNVFS) en dichos casos.³² La vigencia de la inestabilidad laboral entre los proveedores de servicios refleja que cierto personal que trabaja en agencias exigentes como los CEMs se siente abandonado por el estado. De manera similar, los/as policías muchas veces se sintían frustrados por la falta de soluciones sostenibles en casos de violencia que reciben, encima de la cantidad de denuncias que aumenta cada año. Aunque los/as policías no se sintieron tan frustrados/as por razones de contratos laborales, pero por la falta de la capacidad del sistema, incluso su propia capacidad como policías, para ofrecer soluciones sostenibles, esta frustración mina su compromiso con su trabajo de igual manera. Como Macassi et al. confirman en su investigación en Villa El Salvador, esta frustración resulta en 'un detrimento y desgaste, e incluso falta de empatía en la capacidad de comunicación con las mujeres; y por ende también, una escasa comprensión de la situación de violencia que viven algunas mujeres' (2010, p176-179.).

Desde la perspectiva de las instituciones globales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, la descentralización es antes que nada una reforma política que también tiene por objetivo lograr eficiencia en el gasto. El entregar a gobiernos locales (regionales, distritales y municipales) las decisiones sobre implementación de políticas y distribución de fondos, idealmente haría que los servicios se vuelvan más eficientes –mejores adaptados a los

³⁰ Entrevista a personal de CEM, Cono Norte, Abril 2011.

³¹ Entrevista fiscal (2) y (4), Cono Norte, Marzo 2011.

³² Entrevista a trabajadora social de CEM, Cono Norte, Junio 2011.

contextos locales y las necesidades- y democráticos.³³ Perú entró a un proceso renovado de descentralización después de una década de creciente centralización y gobierno autoritario.³⁴ La descentralización también parece necesaria si el Perú, que descansa tan fuertemente en una elite política y económica con base en Lima, a de realizar un esfuerzo por un futuro más igualitario y menos discriminatorio.³⁵ Sin embargo, en la práctica puede significar que algunos objetivos determinados nacionalmente son subvertidos a nivel local. Esto podría ser sólo un problema de capacidad entre autoridades locales, y por lo tanto de construcción de capacidades. Sin embargo, también puede ser que el proceso de descentralización no concede al gobierno central suficientes poderes para imponer ciertos objetivos de política, lo que hace que la ausencia de capacidad –o la ausencia de consenso sobre los objetivos de política- sean más visibles. Esto puede ser problemático cuando se trata de derechos humanos – especialmente en los casos en que estos derechos no están claramente articulados y cimentados en las prácticas institucionales.

Así es que nuestros informantes indicaban que las autoridades regionales, provinciales y distritales pueden interpretar el tema de la violencia contra la mujer como uno de estabilidad familiar, lo que mina la seguridad de la mujer; pueden seguir ordenanzas y normas religiosas antes que las del estado, o pueden descartar la importancia de la violencia contra la mujer y negarse a destinar fondos para los servicios nacionales como los CEMs y las estaciones de policía para mujeres.

Mientras que las autoridades –tanto urbanas como rurales, en la capital y en las provincias- supuestamente deben consolidar un plan multisectorial contra la violencia familiar en sus propios planes de desarrollo multisectoriales³⁶, esto no siempre sucede. Por lo tanto la percepción sobre el tema de la violencia contra la mujer en la política local depende de la importancia política que atribuyen a este tema los dirigentes locales, y a la posición ideológica de estos líderes. Un exceso de énfasis sobre la unidad de la familia, sea ésta interpretada religiosamente o no, significará siempre que los derechos de la mujer, y con ellos su seguridad y dignidad, están supeditados al gobierno de los hombres. El personal en los CEM que entrevistamos temía por unanimidad el momento en que las decisiones sobre políticas sociales locales se transferirían por completo a los gobiernos locales.

La ausencia de una burocracia bien entrenada e institucionalizada, en combinación con la descentralización, hace la provisión de servicios algo más vulnerable a los cambios en el

³³ Una lógica paradigmática sobre descentralización es expresada en: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm>

³⁴ Según Ley 27680, 2002.

³⁵ Para una discusión de los logros y fallos del proceso de descentralización contemporáneo, vea: DESCO 2010.

³⁶ Mientras que la multi-sectorialidad se refiere a otro mecanismo de desarrollo, popular con las instituciones financieras tales como el Banco Mundial. La multi-sectorialidad se refiere a la integración de diferentes sectores del gobierno en el diseño de las políticas. Cabe resaltar que la Comisión Multi-sectorial de Alto Nivel sobre Violencia Familiar (en nivel nacional) incluye a los ministerios de Salud, Educación, Justicia público, y de la Mujer. Según nuestros informantes, no hay mucha voluntad en todos estos ministerios para participar en desarrollar, implementar, y monitorear políticas sociales al respeto.

gobierno. Mientras un gobierno local puede apoyar el establecimiento de servicios, el siguiente puede descuidarlos. MIMDES es responsable por la provisión del marco de las políticas y el establecimiento de los CEMs, pero los gobiernos locales son responsables por el apoyo material esencial. Las autoridades locales deberían proveer alojamiento, agua, electricidad, limpieza y seguridad para estos CEMs. En Huamanga, Ayacucho, la municipalidad ofrecía diversos alojamientos a su CEM, forzando al personal a mudarse a locales inadecuados y muchas veces inaccesibles. El resultado de la invisibilidad de los locales del CEM afectaba la asistencia en la medida en que cada año menos mujeres sabían cómo llegar al local.³⁷ Además, en los últimos once años de existencia de este CEM, el personal ha tenido que pagar el agua, la electricidad y la limpieza además de las múltiples mudanzas.³⁸ Mientras que no todas las autoridades locales son reacias a cooperar, sí es un asunto que se repite lo que indica cuán vulnerable son los servicios si no son apoyados por un marco institucional de nivel nacional más sólido.³⁹

Estos hallazgos confirman la afirmación de Franceschet (2010), que la coordinación centralizada de servicios, como en Chile, permite mejores resultados de las políticas, que la implementación de las políticas de descentralización, como sucede en la federal Argentina. Hay una clara normatividad en la comprensión de la violencia doméstica y los derechos de la mujer y en la asignación de importancia política. Si la descentralización, con el propósito de permitir un mayor insumo local y control sobre los servicios que se proveen, significa que las autoridades pueden descartar los objetivos nacionales, incluidos los derechos de la mitad de la población, entonces tal vez esta no es un área de políticas que sirva para la reforma. Las conclusiones también confirman la afirmación de Franceschet que una burocracia estable y que funciona bien permite una mejor calidad del servicio en lo que se refiere a la violencia doméstica. La tercera afirmación de Franceschet referida a los resultados positivos de una política social –la presencia de una agencia gubernamental para mujeres con poder político y legal, y fondos– es más ambiguo en el caso del Perú. MIMDES es relativamente fuerte, por cierto lo es si se le compara con el Consejo Nacional de la Mujer de Argentina (CNM) (Franceschet 2010, p 3). Si bien el MIMDES es un ministerio, ha sido dirigido por varias ministras influyentes, y mantiene una burocracia de jóvenes comprometidos de ambos sexos, su alcance es limitado y sus programas tienen un historial de manipulación política y clientelismo durante los 1990s (Boesten 2010). Como la coordinadora del CEM departamental citado más arriba sugiere, la descentralización se lleva parte de la autoridad esencial que el ministerio requiere a fin de implementar una política de nivel nacional contra la violencia doméstica y a favor de los derechos de la mujer. Además, como el ministerio es parte del aparato político, su dirección ideológica depende de la ideología del gobierno en el poder, no en el bien establecido movimiento de mujeres o las profesionales feministas que pueden estar asociadas con el ministerio en cualquier momento. Desde luego la legislación y los derechos se deben aplicar a

³⁷ En 2004 el CEM de Huamanga atendió unos 900 nuevos casos, en 2010 492. El personal del CEM explicó que esto era resultado de los muchos cambios.

³⁸ Lo mismo se ha informado desde otras ciudades.

³⁹ En la misma ciudad de Ayacucho, pero en un gobierno distrital distinto, las autoridades sí incluyeron el Plan Nacional en su plan de desarrollo y organizan actividades para la toma de conciencia con jóvenes, padres y autoridades. Sin embargo, este distrito no tiene un CEM ni una estación especial de policía.

todos los ciudadanos, quienquiera que sea y donde se encuentre, y gobernado por cualquier autoridad local. Desgraciadamente, en la práctica esto no es así.

Ambigüedades y contradicciones en el enfoque hacia la violencia doméstica

En abril del 2011 un abogado, empleado de un CEM provincial, se lanzó en una declaración apasionada cuando lo preguntamos sobre el funcionamiento del sistema contra la violencia doméstica en Ayacucho. El abogado criticó severamente la incompetencia de los policías, fiscales y jueces quienes, según dijo, no se preocupaban por la violencia contra la mujer, defendían a los abusadores, y permitían que el personal de los CEM trabajaran en un medio ambiente que sólo ofrecía promesas a las víctimas pero no garantías. El abogado incluso sugirió que la situación conducía a un incremento de las muertes tanto de mujeres como de hombres, puesto que algunas mujeres habían empezado a asesinar a sus parejas violentas.⁴⁰ La trabajadora social del CEM, también presente durante la entrevista, intervino para añadir que si se hubiera quejado al Ministerio Público, habrían sido acusados de ser feministas. Por tanto, de acuerdo al personal de este CEM, ser feminista no es apreciado, incluso cuando se trabaja por los derechos de la mujer. Los informes de cómo los policías, fiscales, médicos y jueces (tanto hombres como mujeres, salvo algunas excepciones) enfrentan casos de violencia -descartando los relatos de las mujeres, tratando a las mujeres con dureza, poniéndose del lado de los abusadores, aconsejando a las mujeres que huyen, negándose a referir los casos a los tribunales penales, negándose a penalizar a los perpetradores, y en un caso, rechazando apoyar a una mujer porque no era peruana-, sugiere que el sistema que se supone debe proteger y penalizar cuenta con personal que en lo fundamental prefiere identificarse con una ideología existente en la que los hombres dominan a las mujeres, y en la que se espera que las mujeres acepten cierto nivel de violencia, antes que ser 'feminista'.⁴¹

Hay una clara distancia ideológica entre el personal del CEM –personal dedicado a los derechos de la mujer que es empleado por el MIMDES- y personal empleado por un tribunal familiar, la fiscalía, las comisarías para mujeres o los médicos legistas para quienes los casos de violencia contra la mujer no necesariamente son su mayor preocupación. Los primeros deciden dedicar su vida laboral a los derechos de la mujer; los segundos, por lo general, no. Esto nos obliga a preguntarnos sobre el entrenamiento que recibe dicho personal. De acuerdo a varios entrevistadas/os, los/as policías son asignados/as ciertos cargos, según su nivel de formación (sub oficiales y oficiales), y en general no pueden elegir su especialización (por ejemplo drogas y terrorismo o violencia familiar). El entrenamiento especializado ocurre cuando ya están en el cargo. Esta estrategia puede generar resentimiento entre los que son asignados a tareas y

⁴⁰ No hemos encontrado cifras correspondientes. Según el registro del Ministerio Público, Ayacucho si es el departamento con el nivel más alto de feminicidio reportado, con siete feminicidios en el 2010 sobre una población femenina de 320,366, es decir, 2.2% (Villanueva Flores 2010, p12).

⁴¹ Extraemos esta conclusión de las entrevistas con las víctimas, el personal del CEM y un juez, y esto es confirmado por investigaciones previas (ver Boesten 2006, 2010, y Sagot 2005, Jubb 2010, Alcalde 2010 and 2011, Macassi et al 2010).

especializaciones que no deseaban, y también significa que su orientación frente al problema de la violencia contra la mujer es algo añadido, y no parte del entendimiento de un mundo de equidad de género compartido por todos los colegas.

Un informe reciente sobre feminicidios de la Defensoría del Pueblo también lamenta la falta de conocimiento de los derechos de la mujer en el sistema judicial peruano, y recuerda al MIMDES de su obligación, tal como es estipulada en el PNCVHM, 'la inclusión de la violencia basada en género en el currículo de la Academia Nacional de la Magistratura y de la Escuela de Formación del Ministerio Público' (Defensoría del Pueblo 2010, p 167). Más allá de la cuestión de entrenamiento, las diferencias en entender el problema de la violencia deben ser vistas a la luz de una perspectiva socio-cultural. El Perú no es sólo una sociedad patriarcal en la que se espera que los hombres dominen a las mujeres y niñas/os –aún cuando esto ya no figura en las leyes–, sino una sociedad también racista en la que la raza, la etnicidad, la clase social están históricamente entrelazadas con la desigualdad de género lo que determina privilegios y marginación (Drinot 2006, Boesten 2010, Ewig 2010, Alcalde 2010). Mientras que la legislación permite en gran medida el cambio del ambiente institucional y las realidades de estas desigualdades, garantizando derechos individuales y grupales e igualdad ante la ley, las actitudes sociales no necesariamente siguen al mismo ritmo –y por lo tanto distorsionan la aplicación de las mismas leyes. Las características raciales y de género de la reciente guerra contra Sendero Luminoso (1980-2000) es un chocante ejemplo de cómo clase, racismo y sexismo influyen la violencia y el acceso a los derechos (CVR 2003). En el Perú post conflicto, está claro que esas líneas de diferenciación no han sido borradas.

Esto es relevante a nuestra actual discusión puesto que la política sobre violencia doméstica sólo puede ser efectiva si el objetivo de dicha política es cambiar la incidencia de la violencia contra la mujer, es decir si el objetivo último es reducir la aceptabilidad social de la violencia contra la pareja y otras formas de violencia contra la mujer. A fin de hacer esto, mujeres, hombres, niñas y niños necesitan ser percibidos como personas con derechos, independientemente de su género, raza, clase u otros factores sociales. Incluso ello si está incluido en la ley, los individuos no se percibirán a sí mismos como individuos que detentan derechos si es que no hay 'receptividad institucional' a dichas afirmaciones (Merry 2003). Esto, en el análisis de Sally Merry, explica por qué las mujeres denuncian la violencia y luego, en muchos casos, retiran la acusación –si las mujeres no se sienten apoyadas en su identidad como sujetos de derecho, retornan a identidades más negativas como mujeres y madres que soportan un cierto nivel de violencia- una actitud de muchas mujeres golpeadas que es confirmada por los policías que reciben las denuncias de las mujeres –y para gran frustración de estos operadores. Por ello, no es suficiente 'empoderar' a las mujeres y decirles que tienen derechos. Más bien, la opinión pública más generalmente necesita cambiar en favor de la igualdad de género y contra el racismo y la discriminación sustentada en posiciones socio-económicas. Los y las policías, abogados/as, fiscales, jueces y médicos/as, pueden –y deben- colocarse en primera línea de una transformación de la situación, sin embargo también son parte del sistema institucional y de la sociedad que debe cambiar con ellos.

Las políticas pueden contribuir a dichos cambios fundamentales promoviendo claramente y sin ambigüedades la equidad de género, la intolerancia ante todas las formas de violencia, y la perspectiva de los derechos humanos que reconoce que todas/os las/los ciudadanas/os son iguales ante la ley. La actual política contra la violencia de género no logra esto. En primer lugar el Plan Nacional no es claro en su lenguaje: ¿enfrenta la violencia contra las mujeres (que son las palabras con las que está escrito el Plan en la ley) o contra la violencia sexual y familiar (tal como es promovido el Programa y las políticas sociales correspondientes en la web y en sus publicaciones)? Mientras que el documento vigente del PNCVHM se percibe como un documento comprensivo, inclusivo y basado en los derechos, esto no se refleja en el programa de políticas sociales correspondiente. Por supuesto, el énfasis en las mujeres como portadoras de derechos es diferente a la familia como portadora de derechos. Así tendremos que concluir que la interpretación de las políticas frente a la violencia doméstica por parte de las autoridades locales como enfocadas en la familia –en vez de en los derechos de las mujeres como debatimos arriba- es en gran parte resultado de este ambiguo mensaje del gobierno central. El énfasis en la familia, antes que en la mujer, también es aparente en la organización de lo judicial, que hace una distinción entre la ley familiar y la ley penal. El uso de los tribunales de la ley familiar podría impedir que los tribunales penales terminen agobiados por quejas ‘menores’ que pueden ser juzgadas usando el código civil. Con el mismo objetivo, las instituciones multilaterales internacionales apoyaron el establecimiento de procedimientos compulsivos de conciliación para-legal para los casos de denuncias sobre violencia doméstica a mediados de los 90s, pero esto fue revisado en 2001 después de una gran campaña por organizaciones feministas (Poole 2004).

La vigente separación entre lo penal y lo familiar no necesariamente supone una mejora a la conciliación extra judicial, pues la mayor parte de los casos de violencia doméstica aún se encuentran circunscritos a la esfera privada (doméstica, familiar), lo que contribuye al manejo arbitrario de casos individuales, y la ausencia de acción política más allá de la familia sobre la violencia contra las mujeres. Es más, aunque la conciliación extra judicial es prohibida, tenemos evidencia que la conciliación judicial –es decir, ante un juez de familia o mixto- es común.⁴² Claramente todavía hay una confusión jurídica, igual que política y social, sobre si la violencia doméstica es un crimen o un problema privado.

Como parte de un proyecto que debatió revisiones a la ley contra la violencia familiar durante 2010 en una Comisión Revisora de la Ley contra la Violencia Familiar, la Defensoría del Pueblo recomienda crear un tipo penal autónomo de violencia familiar.⁴³ El movimiento feminista, representado en este caso por el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de la Mujer, CLADEM-Perú, presionó para resaltar la violencia hacia la mujer como distinto a la violencia familiar, pero dentro de la misma legislación.⁴⁴ CLADEM también discute si

⁴² La investigación en uno de los localidades en la región Ayacucho incluyó una entrevista con un secretario de un juez mixto quien mostro en cifras que todos los casos de violencia de pareja que llegaban a en su despacho fueron conciliado por el juez.

⁴³ Entrevista Teresa Hernández, Defensoría del Pueblo, Lima, 25 julio 2011.

⁴⁴ Propuesta de CLADEM-Perú para la legislación Contra la Violencia hacia la Mujer, 7 febrero 2011, facsímile; entrevista Liz Melendez, CLADEM/Flora Tristán, Patricia Zanabria, Manuela Ramos, julio 2011.

penalización de toda ‘violencia hacia la mujer y la familia’⁴⁵ es deseable o no. Si no hay una reforma judicial que incluye los operadores de justicia, es decir, policía, fiscales y jueces, es probable que la penalización no mejore la situación actual en la que los casos no llegan a la justicia por ser considerado ‘leves’ y serán considerados ‘no violencia’.⁴⁶

Sin embargo, la penalización de la violencia hacia la mujer en principio facilitaría que los casos de violencia sexual sean llevados a los tribunales. En la actualidad, la violación por las parejas íntimas cae dentro de la ley penal, mientras que las golpizas son la prerrogativa de los tribunales familiares. Como resultado, la mayoría de casos de violación son invisibilizados en la forma de quejas generales sobre violencia física al interior de la familia, y no como un crimen, que lo es. Pocas mujeres parecen dispuestas a presionar que se acuse de violación en el matrimonio, y ninguno de los proveedores de servicios que entrevistamos pensó que era un tema digno de ser conversado en el contexto de la violencia familiar (ver también Macassi et al 2010 p138). Para la mayor parte de las mujeres entrevistadas, el sexo forzado parece ser parte de la violencia en general, pero sólo las lesiones visibles son consideradas pruebas válidas en un juicio. Un policía entrevistado dijo que la ausencia de lesiones físicas en una mujer adulta que ha sido violada, a diferencia de las claras lesiones físicas en casos de abuso de menores, hace que los casos de violación no sean aceptados por la fiscalía.⁴⁷ Una fiscal nos cuenta que la policía no suele solicitar el Examen de Integridad Sexual para estos casos porque no los asume como violencia sexual y solo solicita el examen de lesiones por violencia familiar. Cuando el caso llega a la fiscalía y el fiscal advierte que se denuncia también violencia sexual, ya las posibles huellas físicas han remitido.⁴⁸ Esto puede deberse a la predisposición de los operadores de justicia, en base a su experiencia, de que estos casos prosperan en ‘base a pruebas’ y por ello los desestiman desde un comienzo o se mantiene incrédulos como menciona la fiscal: ‘doctora [ella] dice que la ha forzado pero han sido convivientes’.⁴⁹ Como tales, en la práctica, la violencia sexual que es combatida según el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual se refiere a abusos de menores, un tema cada vez más presente en las agendas políticas en el Perú. Si bien eso es muy importante, no puede considerársele totalmente separado del abuso sexual de mujeres en sus relaciones maritales. En general, la violencia sexual en las relaciones y su aparente ‘normalidad’ deben ser enfrentadas al nivel de políticas, de la legislación y, tal vez especialmente, de la opinión pública.

Por todo ello, cuando MIMDES afirma ser la promotora de los derechos de la mujer, en la práctica promueve la familia. Las medidas contra la violencia doméstica se basan en una ley

⁴⁵ Idem

⁴⁶ Entrevista Patricia Zanabria, Manuela Ramos, Lima julio 2011; Entrevista Rocío Villanueva, IDEHPUCP, Lima julio 2011.

⁴⁷ Entrevista Policía de Cono Norte (4),

⁴⁸ Entrevista Fiscal de Cono Norte (4).

⁴⁹ Entrevista Fiscal de Cono Norte (1).

contra la ‘violencia familiar’ y los planes y programas nacionales invariablemente se refieren a la ‘violencia familiar’ en vez de la violencia de género o la violencia contra la mujer, o incluso la violencia doméstica. La ley contra la violencia familiar es interpretada como una herramienta para proteger la integridad de la familia, y cada vez más se considera que las y los niñas/os requieren protección del estado contra la violencia familiar, especialmente contra el abuso sexual.⁵⁰ Así mientras la violencia familiar es condenada y activamente combatida según las políticas sociales y la legislación, y los servicios están claramente preparados para apoyar a las mujeres que sufren dicha violencia, los derechos de la mujer no son necesariamente el eje de estas políticas. Hay evidencia que la primera línea de apoyo a las víctimas –policías y fiscales- no siempre toma partido por las mujeres; más bien, generalmente se responsabiliza a las mujeres por la situación en que se encuentran. Mientras que los servicios especializados en las mujeres, especialmente los CEMs claramente cumplen mejor con estas tareas, parecen operar con una visión centrada en la mujer que no siempre es apoyada por el sistema judicial ni pre judicial. Las políticas contra la violencia doméstica en el Perú no proveen un marco para cambiar las relaciones de género y no exige de sus operadores en los servicios dedicados a las mujeres (aparte de los CEMs y las comisarías especiales) que trabajen desde una perspectiva que asuma la equidad de género y los derechos de la mujer. Como observan Macassi et al, (2010 p122), algunas actrices de organizaciones de mujeres y para mujeres (incluso CEM), y algunos autoridades de policía y de la municipalidad, se dan cuenta que acceso a la justicia es una cuestión de relaciones de poder, y que estos/as son dispuestos/as a confrontar concepciones normativas, pero son excepciones a un sistema por lo demás rígido.

Conclusión

Nuestras entrevistadas/os, tanto proveedoras/es de servicios como las mujeres que denunciaron la violencia, observaron múltiples problemas en la aplicación de la política nacional contra la violencia doméstica. Aún cuando durante los últimos diez años el marco legal ha sido fortalecido sustancialmente y se ha otorgado más fondos, permanecen múltiples problemas en general relacionados a cómo es percibida la violencia contra las mujeres tanto por las políticas/os como por los implementadores/as. MIMDES no provee un marco sólido para entender la violencia y traducir dicho entendimiento en políticas sociales. Mientras que su Plan es razonablemente completo, esto no se refleja en lo que el ministerio realmente hace y como gasta el presupuesto. Una mayor cobertura no sirve de mucho si las agencias proveedoras de servicios no creen en las mujeres que buscan su apoyo; ni tampoco corrige las desigualdades que tan generalizadas se intersectan en el Perú y sus instituciones. Mas bien, refleja esas desigualdades (Boesten 2010). MIMDES, por medio de su programa para encarar la violencia contra la mujer, podría hacer mucho más para transformar las relaciones de género y domésticas y otras formas de violencia, pero necesitaría encontrar un camino para trasladar el

⁵⁰ Ver Defensoría del Pueblo, La aplicación de la justicia penal ante casos de violencia sexual perpetrados contra niñas, niños y adolescentes, Informe Defensorial N° 126, Lima 2007.

análisis en políticas, y las políticas en buena implementación. Entonces sería útil mirar más de cerca los impedimentos al buen funcionamiento de la política sobre violencia doméstica.

Franceschet (2010, p 2) observa que la política sobre violencia doméstica tiene que consistir en un buen marco legal, servicios de apoyo a las víctimas, un sistema de recolección de información, entrenamiento para la policía, el personal judicial y el médico, y campañas de difusión pública. El marco legal del Perú en relación a la violencia contra la mujer y familiar es razonablemente sólido; el principal problema reside en su distinción entre la ley de familia y la ley penal. La normatividad social y institucional claramente optan por una visión familiar, que perjudica el bienestar, la seguridad, y entonces los derechos de las mujeres. Al final, este marco familiar simplemente no puede resolver el problema de la violencia doméstica, porque no deja un entendimiento más complejo de esta violencia. Aunque hay que reconocer que la violencia íntima, entre parejas, también daña a los hijos/as y puede afectar a otros/as miembros de una familia, eso no se resuelve con proteger la entidad familiar misma. Más bien, parece más aceptable y resolutivo cambiar el marco normativo y que la violencia contra las mujeres se entienda como una extensión de las desigualdades de género. Por cierto será más fácil y sostenible combatir la violencia hacia niños/as (y más que nada hacia niñas) si las mujeres (y entonces las niñas) son respetadas dentro de sus familias, sus relaciones afectuosas y la comunidad más amplia. Entonces, la política frente a la violencia doméstica tiene que ser dirigida a cumplir con los derechos de las mujeres, como estipulan las normas internacionales.⁵¹

Para resolver la tensión entre una perspectiva familiar versus una perspectiva de derechos de las mujeres, el estado Peruano podría crear una categoría especial dentro del código penal, es decir, penalizar toda violencia doméstica como algunas voces en el debate proponen (ver arriba). Sin embargo, esto no necesariamente mejora la situación en la práctica. Más bien, se podría cumplir con la legislación contra la violencia hacia mujeres, y otras violencias (contra niños/as) en otros espacios. La ley contra la violencia familiar debería regresar a su intención: una ley contra la violencia hacia mujeres, acompañada por un programa de políticas sociales explícitamente dirigidas a los derechos de las mujeres a una vida sin violencia física, sexual, psicológica o económica. La violencia contra niños/as también debe ser tratada seriamente, según el tipo y la gravedad de los hechos dentro de lo que es la ley de familia, o el código penal en casos de delitos sexuales o graves. De igual manera se debería reforzar la relación entre el código civil y el penal y sus juzgados, la evaluación del daño y el riesgo debe ser definido mejor, y procedimientos adecuados establecidos para asegurar la seguridad de las mujeres, igual que de los niños y hombres.

Para asegurar el cumplimiento de la legislación y las políticas sociales, hay que empoderar a los/las operadores/as judiciales y pre judiciales. Un cambio en el marco normativo e institucional será clave, pero también el fortalecimiento de conocimiento, habilidad analítica, creativa e iniciativa entre las/los policías, fiscales y jueces para que cumplan con su función. Muchas/os de los/las profesionales tienen conocimiento limitado de los derechos de las

⁵¹ Para una revisión de las normas internacionales, vea: CIDH 2007, y específicamente en el contexto Peruano: Defensoría del Pueblo 2010, informe 144 y 4.

mujeres, las desigualdades de género, los tratados internacionales, o del detalle de la ley nacional; pero además de la falta de conocimiento, es una falta de apoyo y poder institucional que permitiría una mejor defensa de las mujeres que acuden a sus servicios.⁵² La violencia hacia mujeres no es un problema de mujeres: también es un problema de hombres, de perpetradores, y si no lo es, debería serlo. La impunidad alimenta la violencia; si las políticas sobre violencia doméstica no disminuyen activamente la tolerancia sobre la violencia contra las mujeres, pueden terminar incrementando la victimización. La reciente atención que se le presta a los feminicidios como fenómeno es interesante y necesaria, pero el no relacionar la vigencia de los asesinatos de mujeres al fracaso de los servicios hacia violencia doméstica es lamentable. Por ello, el personal que se encuentra en la primera línea necesita ser mejor entrenado en equidad de género y los derechos de la mujer a fin que pueda ofrecer buenos servicios, ayudar a llevar los casos a los tribunales y reducir la violencia. Necesitarán contar con buenas bases de datos y líneas de comunicación que les permita cruzar información con otras agencias –policía, fiscalía, CEMs, judicial- con lo que también podría mapearse el problema de la violencia contra la mujer y los feminicidios más exactamente.

Entonces se requiere mejor entrenamiento para los proveedores de servicios –basado en el entendimiento totalizador y contextualizado de las causas y consecuencias de la violencia contra la mujer-, y eso necesitaría ir de la mano con campañas de concientización públicas que condenen la violencia, promuevan los derechos de la mujer, y permita que tanto hombres como mujeres construyan identidades de género que no sean destructivas. Campañas dirigidas a hombres serían una novedad necesaria para sacar el problema de la violencia doméstica –y la idea de equidad de género- fuera de la etiqueta ‘problema mujer’ y de la connotación negativa de ‘feminista’ a cualquiera que defiende los derechos de las mujeres. Policías, fiscales, personal de los CEMs y jueces serían entonces apoyados por serios intentos de cambiar las interpretaciones socio-culturales de las relaciones de género y violencia, y podrían sentir que se ubican en la primera línea de cambios sociales significativos e importantes.

⁵² Ver también Defensoría del Pueblo, Informe 4, 2010 pp 165-168.

Referencias

- Alcalde, M. C. (2010). *The Woman in the Violence: Gender, Poverty, and Resistance in Peru*. Nashville, Vanderbilt University Press.
- Alcalde, M. C. (2011). Institutional Resources (Un)Available: The Effects of Police Attitudes and Actions on Battered Women in Peru. *Anthropology at the Front Lines of Gender-Based Violence*. Jennifer R. Wies and Hilary J. Haldane. Nashville, Vanderbilt University Press: 91-106.
- Ana Gúezmes, N. P., and Miguel Ramos, (2002). *Violencia sexual y física contra las mujeres en el Peru*. Lima.
- Blondet, C. (2002). *El encanto del Dictador*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Boesten, J. (2006). Pushing back the boundaries: Social policy, domestic violence and women's organisations in Peru. *Journal of Latin American Studies* 38: 355-378.
- Boesten, J. (2010). *Intersecting Inequalities: Women and Social Policy in Peru, 1990-2000*. University Park, PA, Pennsylvania State University Press.
- Braithwaite, J., and Kathleen Daly, (1994). Masculinities, Violence and Communitarian Control. *Just Boys Doing Business: Men, Masculinity and Crime*. Tim Newburn and E. Stanko eds., Routledge.
- Braithwaite, J. (1999). Restorative Justice: Assessing Optimistic and Pessimistic Accounts. *Chicago Journals* 25: 1-127.
- CIDH, Comisión Interamericana de derechos Humanos (2007). *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*. Washington DC, CIDH.
- Coker, D. (2002). Transformative Justice: Anti-Subordination Process in Cases of Domestic Violence. *Restorative Justice and Family Violence*. Heather Strang and John Braithwaite. Cambridge University Press: 128-152.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003). *Informe Final*. Lima.
- Defensoría del Pueblo (2010). Centros Emergencia Mujer: supervisión de servicios especializados en la atención de víctimas de violencia familiar y sexual. *Serie Informes Defensoriales 144*. Lima.
- Defensoría del Pueblo (2010). Femicidios en el Perú: Estudio de expedientes judiciales. Lima. *Serie Informes de Adjuntía - Informe N° 04-2010/DP-ADM*.
- Defensoría del Pueblo (2007). La aplicación de la justicia penal ante casos de violencia sexual perpetrados contra niñas, niños y adolescentes. *Informe Defensorial 126*. Lima.
- DESCO (2010). *Perú Hoy, Centralismo y Concentración*. Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, DESCO.
- Drinot, P. (2006). Nation Building, Racism, and Inequality: Institutional Development in Peru in Historical Perspective. *Making Institutions Work in Peru: Democracy, Development and Inequality Since 1980*. J. Crabtree. London, Institute for the Study of the Americas.
- Ewig, C. (2010). *Second-Wave Neoliberalism. Gender, race and Health Sector Reform in Peru*. University Park, PA, Penn State University Press.

-
- Franceschet, S. (2010). Explaining Domestic Violence Policy Outcomes in Chile and Argentina. *Latin American Politics and Society* 52(3): 1-29.
- Fregoso, R.-L., and Cynthia Bejarano,, Ed. (2010). *Terrorizing Women. Femicide in the Americas*. Durham and London, Duke University Press.
- Gamez Fuentes, M. J., ed . (2010). *Periodismo y violencia de género: tolerancia cero*, Universitat Jaume I.
- Heise, L. L. (1998). "Violence against women: an integrated, ecological framework." *Violence Against Women* 4(3): 262-90.
- Jubb, N., ed (2010). *Comisarías de la Mujer and América Latina*. Quito, Centro de Planificación y Estudios Sociales.
- Macassi, I., L. Melendez, C. Rosas y Gina Yáñez, (2010). *Entre luces y sombras, caminos para acceder a la justicia. Estudio de la Comisaria de Mujeres de Villa El Salvador-Perú*. Lima, Flora Tristán y Manuela Ramos.
- Macaulay, F. (2006). Judicialising and (de) Criminalising Domestic Violence in Latin America. *Social Policy and Society* 5(1): 103-114.
- Merry, S. (2003). Rights Talk and the Experience of Law: Implementing Women's Human Rights to Protection from Violence. *Human Rights Quarterly* 25(2): 343-381.
- MIMDES (2008) ¿Qué son los Centros Emergencia Mujer?, Lima, MIMDES.
- MIMDES (2010). Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer. Lima, MIMDES.
- Nota de Prensa (2011). Veintena de casos de violaciones sexuales a mujeres durante el conflicto armado están paralizados en fiscalías y juzgados de 7 regiones del país. Lima, IDL, DEMUS, APRODEH, Paz y Esperanza, COMISEDH.
- Peru Support Group (2009). Gender & Women. *Update Extra*. London, PSG.
- Poole, D. (2004). Between threat and Guarantee: Justice and Community on the Margins of the Peruvian State. *Anthropology in the Margins of the State*. Veena Das and Deborah Poole. Santa Fee, School of American Research Press: 35-66.
- Rousseau, S. (2009). *Women's Citizenship in Peru: The Paradoxes of Neopopulism in Latin America*. New York, Palgrave Macmillan.
- Sagot, M. (2005). The critical path of women affected by family violence in Latin America - Case studies from 10 countries. *Violence against Women* 11(10): 1292-1318.
- Schmidt, G. D. (2006). All the President's Women: Fujimori and Gender Equity in Peruvian Politics. *The Fujimori Legacy: The Rise of Electoral Authoritarianism in Peru*. J. F. Carrion. University Park, PA, Penn State University Press: 150-77.
- Villanueva Flores, R. (2010). El Registro de Femicidio del Ministerio Publico, enero-diciembre 2009, Observatorio de Criminalidad del Ministerio Publico.
- Villanueva Flores, R. (2011). El Registro de Femicidio del Ministerio Publico, enero-diciembre 2010, Observatorio de Criminalidad del Ministerio Publico.
- Vyas, S., and C.Watts (2009). How does economic empowerment affect women's risk of intimate partner violence in low and middle income countries? A systematic review of published evidence. *Journal of International Development*, 21 pp 577-602.
- World Health Organization (2005). WHO Multi-country Study of Women's Health and Domestic Violence against Women: Summary Report of Initial Results on Prevalence, Health Outcomes and Women's Responses. Geneva, WHO.

