

EL ABORDAJE INTERSECTORIAL DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO: LA EXPERIENCIA DE PERÚ

Silvia Rosario Loli Espinoza
Gerenta de Promoción de la Mujer
Ministerio de Promoción de la
Mujer y del Desarrollo Humano
Perú

Presentación

En las últimas dos décadas, los Estados de América Latina y a nivel mundial, se han visto requeridos a formular e implementar garantías institucionales y jurídicas dirigidas a erradicar la violencia contra las mujeres, particularmente en materia de violencia familiar.

El Perú fue uno de los primeros países de la Región en contar con Comisarías de la Mujer y una Ley sobre Violencia Familiar. Estas innovaciones fueron consideradas como fuente de referencia para el desarrollo de experiencias similares en otros países latinoamericanos.

Actualmente existen estándares internacionales más claros para medir el desempeño de los Estados frente a la problemática de la violencia de género, los mismos que se encuentran respaldados por instrumentos internacionales que vinculan jurídicamente al Perú.

MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL Y NACIONAL VIGENTES EN EL PERU EN MATERIA DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

La violencia contra la mujer en la relación de pareja constituye un grave problema en el Perú, en un reciente estudio de la Comisión de la Mujer del Congreso se constató que 98.8% de las mujeres de clases socio-económicas bajas de la capital de la república señalan conocer de cerca alguna mujer que sufre maltratos¹, por ello el Estado Peruano ha desarrollado un marco normativo, políticas y estrategias de intervención frente a esta problemática.

Bajo el auspicio de los consensos mundiales, cada vez más se han ido precisando obligaciones positivas por parte de los Estados con vistas a eliminar la violencia familiar, considerándose que los derechos humanos relativos a la igualdad, seguridad, libertad, integridad y dignidad abarcan la erradicación de la violencia contra la mujer en todas sus modalidades y expresiones.

El Perú ha ratificado los Tratados Internacionales más importantes relativos a la eliminación de la Violencia contra la Mujer. La Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer fue suscrita por el Perú en 1991 y ratificada en septiembre de 1992. Si bien esta Convención no tiene en su texto ninguna referencia expresa a situaciones de Violencia contra la Mujer, el concepto de discriminación que propone considera discriminatorias las situaciones o normas que afecten de un modo significativo o desproporcionado a la mujer. Tal es el caso de la Violencia de Género.

Es más, el Comité de vigilancia del cumplimiento de esta Convención más conocido como CEDAW, ha reconocido que la violencia familiar -una de las formas más extendidas de la violencia de género- es un

¹ María Jesús Espinoza.- Violencia en Lima y el Callao . Ed. Congreso de la República. Lima. Enero del 2000.

problema de discriminación contra la mujer que impide el goce y ejercicio de sus derechos humanos y obstaculiza su desarrollo.

La Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) fue ratificada por el Estado peruano el 10 de abril de 1996.

La violencia contra la mujer en la relación de pareja, ha sido regulada en el Perú recién en la última década del siglo XX. La Constitución Política Peruana de 1993 por primera vez en nuestra historia legislativa considera que las personas tienen derecho a la integridad psicológica. Este dispositivo ha servido de base para el desarrollo de un marco normativo relacionado con la violencia psicológica, pero también ha contribuido a hacer visible la violencia psicológica y exigir amparo legal frente a estas situaciones.

La Constitución Peruana de 1993 señala que la persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado, lo cual implica la obligación de todos/as de respetarla y protegerla. Este dispositivo es importante pues marca como prioridad la protección de la persona frente a la necesidad de mantener la familia unida.

Asimismo, la Constitución Peruana señala que toda persona tiene derecho a la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física, a su libre desarrollo y bienestar, además, establece el derecho de la persona a no ser víctima de violencia moral, psíquica o física, ni a ser sometida a tortura o a tratos inhumanos o humillantes. Como se ha dicho, se incluye por primera vez en la historia legislativa del Perú, la "**integridad psicológica**" dentro del conjunto de derechos fundamentales de la persona. Antes las personas sólo tenían garantizado su derecho a la integridad física.

Como avance, la Constitución de 1993 señala que "nadie debe ser víctima de violencia moral, psíquica o física ni sometido a tortura o a tratos inhumanos o degradantes", situaciones harto frecuentes tratándose de violencia familiar donde la humillación y los tratos inhumanos acompañan frecuentemente a la violencia física, psicológica y emocional. Este dispositivo constitucional señala también que "cualquiera puede solicitar el inmediato examen de la persona supuestamente agraviada se encuentre o no imposibilitada de recurrir a la autoridad".

El Código Civil Peruano, considera que la violencia física o psicológica pueden ser invocadas como causal para la separación o el divorcio. En 1997, y a raíz de una acción de inconstitucionalidad promovida por la Defensoría del Pueblo, se modificó el Código Civil (Sentencia del Tribunal Constitucional del 13-05-97) en la parte que otorgaba a los Jueces la posibilidad de evaluar si se había o no configurado la causal de violencia física o psicológica considerando las costumbres de las partes.

El Código Penal Peruano de 1991 no considera la violencia familiar como un delito específico, pero la relación familiar entre víctima y agresor constituye una circunstancia agravante tratándose de homicidio, lesiones y violación sexual

La Ley General de Salud No. 26842 de 15 de julio de 1997 señala que "la salud pública es responsabilidad primaria del Estado". Asimismo, en el Art. 11 se establece que "Toda persona tiene derecho a la recuperación, rehabilitación y promoción de su salud mental". Asimismo, y aplicable a situaciones de violencia se encuentra el Art. 13 que dice: "Toda persona tiene derecho a que se le extienda la certificación de su estado de salud cuando lo considere conveniente". En el Art. 11 de esta Ley se considera que la violencia familiar es también un problema de salud mental.

LEGISLACIÓN ESPECIAL SOBRE VIOLENCIA FAMILIAR

El 24 de diciembre de 1993 se promulgó la Ley 26260 que estableció la política del Estado y de la sociedad frente a la violencia familiar² desde un enfoque preventivo y no penal. En su intento por lograr el mejor marco normativo posible en esta materia, se han realizado varias modificaciones a este dispositivo, la última de ellas en julio del 2000. Un avance legal importante es la derogación del dispositivo de la Ley 26872 sobre Conciliaciones Extrajudiciales y su Reglamento D.S. No. 001-98-JUS. que consideraba la violencia familiar como materia conciliable

² Esta Ley está vigente desde diciembre de 1993.

Al interés por una mejora constante del marco normativo se contrastan los problemas en la aplicación que son de diversa índole. Por ejemplo, una vasta jurisprudencia nos indica que los acuerdos que se llevan a cabo ante Jueces y Fiscales, suelen terminar dando obligaciones a las víctimas de violencia las mismas que incluyen: cumplir con cocinar, atender a los hijos, comportarse como una señora, no llegar tarde del trabajo, no salir a sitios públicos con mujeres solas, entre otros. Mientras que los agresores sólo piden perdón y se obligan a no cometer nuevamente estos hechos.

Asimismo, de acuerdo a Ley, los Médicos del Sector Salud están facultados para otorgar Certificados Médicos, que en el caso de violencia familiar tienen pleno valor probatorio. Sin embargo, los Médicos sienten temor de otorgar estos certificados debido a que piensan que serán citados al Poder Judicial generándoles gastos y pérdida de tiempo.

También son numerosas las quejas respecto de la atención policial, aunque según la Defensora Especializada en los Derechos de la Mujer, la policía suele responder rápidamente frente a las ellas modificando la irregularidad detectada.

EXPERIENCIAS DE TRABAJO INTERSECTORIAL EN EL PERU

1. Espacios especializados de atención

En el Perú, las experiencias de coordinación y acciones multisectoriales para enfrentar la violencia familiar son de larga historia y se remontan a la creación de la Primera Comisaría de Mujeres del Perú en agosto de 1988. En efecto, el esquema de funcionamiento de dicha dependencia incluía una abogada del Ministerio de Justicia y dos abogadas de organizaciones no gubernamentales. Las otras profesionales (psicólogas y asistentes sociales) pertenecían a la policía. Este formato se cumple actualmente en las Comisarías de la Mujer existentes.³

En este ámbito, se ve un reciente interés estatal por mejorarlos y crear espacios especializados. Efectivamente, desde marzo de 1999 viene impulsándose desde el Ministerio de la Mujer una experiencia de Módulos Integrales de atención a los casos de violencia familiar denominados “Centros Emergencia Mujer”.

Estos espacios han sido implementados contándose con el apoyo de diversos sectores: el Ministerio de la Mujer, el Ministerio Público, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior (del cual dependen las Comisarías) y el Ministerio de Salud.

Estos Centros de Emergencia Mujer CEM funcionan centralizando diversos servicios frente a la violencia familiar en un sólo espacio físico, de tal modo que se faciliten los trámites que deben seguir las mujeres, reduciéndose el tiempo en las gestiones y los costos. Actualmente existen 33 centros de Emergencia Mujer a nivel nacional.

Otra instancia que atiende la problemática de violencia es el Servicio de Salud a través del Programa MAMIS (Módulo de Atención al Maltrato Infantil y Sexual) que es una instancia interdisciplinaria que funciona en los Centros de Salud y coordina las acciones relacionadas con la detección, atención y registro de los casos de violencia familiar.

2. Políticas e instancias para la coordinación intersectorial en materia de violencia familiar

La Ley sobre Violencia Familiar establece que las Políticas y Acciones del Estado serán coordinadas por el Ministerio de Promoción. Esta ha nombrado un ente Coordinador Nacional, que en este caso es el Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano.

³ Actualmente existen cuatro Comisarías de la Mujer en Lima metropolitana y una en el Callao, además de las otras 7 que funcionan en provincias. Debe recalcar que cada dependencia policial tiene además una Sección Especializada en la Mujer y la Familia.

El interés del Estado peruano por erradicar la violencia familiar también tuvo su expresión en el establecimiento del año 2000 como el Año de la Lucha Contra la Violencia Familiar. En efecto, mediante el D.S. 044-99-PCM, se declaró el Año 2000 como el “Año de la Lucha contra la Violencia Familiar”, reconociéndose de este modo que la violencia familiar es un grave problema que daña la paz e integridad de la familia y que vulnera principalmente los derechos de la mujer, de las niñas y de los niños. Por todo ello, constituye un obstáculo para la igualdad, la paz y el desarrollo del país y corresponde al Estado reforzar las acciones en curso y dictar medidas integrales destinadas a prevenir, atender y solucionar el problema de violencia familiar.

En septiembre de 1998 se creó mediante Resolución Suprema Nº. 074-98-PROMUDEH, el Grupo Impulsor de Hogares Libres de Violencia Familiar - GRUPFAM, como instancia temporal, destinada a realizar la evaluación de los resultados de la aplicación y difusión del Texto Único Ordenado de la Ley Nº. 26260 “Ley de Protección Contra la Violencia Familiar” y su Reglamento; así como los logros de las acciones llevadas a cabo, en el marco de afirmación de los valores familiares.

El 26 de abril del presente año (2001) fue creado el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual en el seno del Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano como órgano encargado de diseñar y ejecutar, en el nivel nacional acciones y políticas de prevención y apoyo a las personas involucradas en hechos de violencia familiar y/o sexual.

Esto constituye un enorme avance en el accionar del Estado pues establece un Programa y recursos destinados a la atención de esta problemática con envergadura nacional e integral. El programa, prevé la provisión de recursos para la mejora en el funcionamiento de las casas de refugio que operan como iniciativas de la sociedad civil y los municipios, así como la instalación de 30 nuevas casa de refugio temporal en el curso de este año. Asimismo, se está diseñando un programa especial para la rehabilitación de víctimas y agresores, en el marco de la apuesta integral con que este programa ha sido concebido.

3. LA MESA NACIONAL MULTISECTORIAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA FAMILIAR

En materia de coordinación intersectorial, resalta la creación y el funcionamiento de la Mesa Nacional Multisectorial para la prevención y atención de la violencia familiar, desde 1997.

Se trata de una instancia tripartita de coordinación de acciones y concertación de objetivos de naturaleza intersectorial e interinstitucional con envergadura nacional. En ella se encuentran representadas todos los sectores públicos con responsabilidad de atender la violencia familiar desde sus distintos mandatos específicos. Así por ejemplo, son miembros de la Mesa: el Ministerio de Educación a través de su Oficina de Prevención Integral de la Violencia, el Ministerio de Salud tiene dos representantes: uno del Instituto de Salud Mental y la Responsable Nacional del Programa Mujer, Salud y Desarrollo, el Ministerio de la Mujer con dos representantes: una del Programa contra la Violencia Familiar y Sexual y una representante de la gerencia de Promoción de la Mujer, el Ministerio de Justicia representado por un miembro del Consejo Nacional de Derechos Humanos, una Fiscal de Familia representa al Ministerio Público y asiste también una representante de la Comisión de la Mujer del Congreso de la República.

Por las agencias de cooperación internacional participan la Organización Panamericana de la Salud OPS que impulsó esta experiencia como parte del Proyecto de Prevención de la Violencia Contra la Mujer y la Niña, el Fondo de Población de Naciones Unidas UNFPA y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia UNICEF. Asimismo, las campañas han contado con el apoyo de UNIFEM-Quito.

Las organizaciones no gubernamentales se encuentran representadas por el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán que coadyuvó con la OPS en la creación de esta Mesa, la Red Nacional de Promoción de la Mujer y el Comité Latinoamericano de los Derechos de la Mujer CLADEM-Perú.

La Mesa formuló su primer plan trienal 1997-2000 que guió su accionar en ese período y actualmente ha aprobado su segundo plan trienal 2001-2003.

Una de sus estrategias de mayor impacto fue el impulso de Mesas de Coordinación similares a nivel departamental en todo el país, encargándose a cada ministerio el impulso de las mismas en determinadas zonas del país. La iniciativa fue rápidamente recogida por el país y actualmente existen Mesas de Coordinación en todo el país, y en algunas zonas inclusive en las provincias y distritos⁴, incluyéndose distritos rurales.

Podemos señalar entre los factores que hicieron propicia una rápida expansión de la experiencia: el compromiso de los diversos sectores del Estado en la lucha contra la violencia familiar, la existencia de experiencias de trabajo en estas materias en las organizaciones no gubernamentales de las diversas localidades, la necesidad de plantear estrategias conjuntas frente al poco impacto del trabajo desarticulado, el interés de las Municipalidades, Iglesias y Universidades de intervenir en el tratamiento a este problema al detectarse sus preocupantes dimensiones.

Sin duda, un factor que incidió significativamente en el desarrollo masivo de esta experiencia, fue la ausencia de un formato exclusivo y excluyente de afiliación, lo que dio plasticidad al proceso y permitió el planteamiento de nombres, integrantes y propósitos específicos acordes con la necesidad de cada zona en el país.

No puede dejarse de mencionar el esfuerzo de las numerosas personas que desde sus experiencias concretas dieron vida a la experiencia y la mantienen viva, como una muestra de lo que se puede lograr en conjunto.

La Mesa ha conseguido impulsar con éxito campañas contra la violencia familiar desde su creación. Los dieciséis días de activismo por los derechos humanos de las mujeres se han convertido en el marco principal de trabajo de la Mesa, en ellos, las Mesas en funcionamiento reportan cientos de actividades: marchas, afiches, conferencias, talleres de capacitación, ferias de orientación y demás, son realizadas simultáneamente en el país. La producción de material de la Mesa Nacional es insuficiente, pero ello se suple con el desarrollo de material en las propias localidades.

Para las campañas, cada sector se compromete a impulsar determinadas acciones que son apoyadas por los otros, potenciándose su impacto. El conocimiento de que el accionar de uno favorecerá el trabajo del otro, constituye un factor importante de cohesión.

En diciembre de 1998 la Mesa impulsó y obtuvo la firma de un compromiso formal de los Ministerios de Salud, Justicia, Educación y de la Mujer de coadyuvar acciones para la prevención de la violencia familiar en el Perú.

La coordinación de la Mesa es rotativa, se reúne cada mes y guía su trabajo por un plan concertado a comienzos de cada año.

A MODO DE CONCLUSIÓN

El trabajo multisectorial constituye una apuesta por la construcción de una estrategia que supera las tradicionales diferencias y competencias entre los sectores del Estado. Es un reto también, porque más allá de las responsabilidades que cada sector tiene a nivel nacional, se acuerdan los énfasis de responsabilidad territorial y temática. Sin duda, no resulta fácil establecer el enfoque que tendrá el trabajo conjunto, pero lo más importante es que más allá de las naturales limitaciones de dinero, tiempo y recursos, la experiencia prueba que es posible incidir significativamente en el cambio de las situaciones que propician la violencia familiar si hay una clara decisión política que le dé norte.

⁴ El distrito es la demarcación política más pequeña en el país.