

Presentación

Comisarías de la Mujer. Por qué son importantes.

La creación de las comisarías de la mujer en la provincia de Buenos Aires precede tanto a la sanción de leyes de violencia familiar como a la firma de compromisos internacionales en torno a derechos de las mujeres. Fue la primera medida gubernamental tomada para redefinir un tema hasta ese momento considerado “privado” y “normal”: el de la violencia contra las mujeres¹, por lo que su creación legal en 1990 de la mano del entonces Gobernador Antonio Cafiero alcanzó gran relevancia².

En los departamentos donde existen, las comisarías de la mujer concentran funciones importantes respecto de la atención de casos de violencia familiar y, en general, de violencia contra las mujeres³. Asimismo, quienes acuden a las CMYF manifiestan en general que han sido bien atendidas⁴. Alrededor de un 90 % de estas personas son mujeres con hijos.

i. ¿Por qué comisarías de la mujer?

En diversos países se ha comprobado que una gran parte de la carga de trabajo policial en diferentes instancias de atención al público está compuesta por casos de violencia familiar –llamadas de emergencia, atención en comisarías generales, solicitud de intervención de personal policial, entre otras-. (Velázquez, 2003:53). En nuestro país, lo que sabemos es que actualmente la violencia familiar tiene una

¹ MacDowell Santos hace la misma referencia respecto de las comisarías de la mujer creadas en Brasil. (MacDowell Santos, 2005:16).

² Con excepción de la CEDAW, que es de 1989 y fue ratificada por Argentina en 1985. La convención Belem do Pará fue ratificada en 1994. La ley de violencia familiar nacional (24.417) es de 1994; la ley provincial (12.569) es de 2001. En 1987 la elección de Antonio Cafiero como Gobernador de la Provincia de Buenos Aires tuvo mucha repercusión internacional. la misma repercusión tuvo la creación de comisarías de la mujer en 1990. Ver <http://www.antoniocafiero.com.ar/html/frameset.htm>.

³ A lo largo de este informe el término “violencia familiar” es utilizado en su acepción más amplia, que incluye violencia física, verbal, psicológica y económica ejercida en el entorno de los vínculos familiares, de pareja y de las relaciones domésticas. Este concepto así definido incluye diferentes conductas, las cuales se encuentran –o no- encuadradas de diversas formas en el nivel legal (ya sea como delitos penales –lesiones, amenazas, homicidios, violaciones, abusos sexuales, entre otras-; como conductas contempladas en leyes específicas no penales – violencia física, psíquica, moral ejercida dentro del grupo familiar, ley 12.569 de la Provincia de Buenos Aires-; violaciones a los derechos humanos según normas internacionales y constituciones –Belem do Pará, CEDAW, Convención Internacional de los Derechos del Niño, entre otras). El término “violencia contra las mujeres” es en cambio más amplio, e incluye violencias ejercidas contra las mujeres dentro y fuera del ámbito familiar. Entre estas podemos mencionar el femicidio, el acoso sexual, la explotación sexual, discriminación por género, entre otras. Nuevamente, estas violencias pueden o no estar específicamente consideradas dentro del ordenamiento legal.

⁴ Durante las visitas a las comisarías de la mujer en estudio realizadas entre los días 2 al 11 de Agosto de 2006, se aplicó un breve cuestionario de 5 preguntas (ver Sección D). El mismo, destinado a las personas usuarias de la comisaría, fue entregado por el equipo de evaluación a las personas presentes en la sala de espera. Se trata de un cuestionario voluntario y anónimo, para ser respondido en cualquier momento del paso por la comisaría, y que se entrega depositándose en un buzón. Cabe resaltar la buena predisposición con que nos encontramos, las usuarias mostraron gran interés en ser consultadas. Ver sección D.

gran extensión, y se estima que afecta en Argentina entre un 15% y un 20 % de la población, y que en los últimos 10 años se ha cuadruplicado⁵. La inmensa mayoría de las víctimas son mujeres, y la inmensa mayoría de los agresores son varones⁶. Esto ubica a la violencia familiar como la forma más extendida de violencia contra las mujeres, y como frecuente origen de otras violencias y crímenes contra las mujeres: explotación sexual, femicidios, violación y abusos sexuales⁷.

En la actualidad la violencia de género, VF y VS, es considerada como un obstáculo al desarrollo (Sen, 1999), que suma a las mujeres en la pobreza y no les permite ejercer sus derechos. En este contexto, la creación de comisarías de la mujer para brindar seguridad y otros servicios a las mujeres frente a la violencia de género forma parte de las políticas de empoderamiento, entendido como “incrementar la capacidad de individuos o grupos para tomar decisiones y transformarlas en acciones y resultados deseados”, que vinculan poder, derechos y desarrollo (Alsop, 2005:94).

Antes de la creación de las comisarías de la mujer, las víctimas iban a reportar los casos de violencia familiar a las comisarías comunes⁸. Allí, la policía raramente recibe las denuncias, acude a las llamadas de emergencia rápidamente, investiga los crímenes o reporta a otras instituciones los casos de violencia familiar⁹. Con la

⁵ “La mitad de las mujeres que están o han estado en pareja han padecido algún tipo de violencia. En la Argentina, 4 de cada 10 mujeres sufre en algún momento de su vida maltrato emocional, físico o sexual” (Velázquez, 2003: 31). Ver también *Estudio multipaís de la OMS sobre salud de la mujer y violencia doméstica contra la mujer*,

http://www.who.int/gender/violence/who_multicountry_study/summary_report/chapter1/es/index.html ; CEPAL, *Estadísticas de Género*, en

<http://www.cepal.cl/mujer/proyectos/perfiles/comparados/violencia1.htm> ;

<http://www.clarin.com/diario/2006/11/24/sociedad/s-03201.htm> ; En La provincia de Buenos Aires una mujer es asesinada cada tres días, http://www.mujereshoy.com/secc_n/3544.shtml

⁶ “Diversas investigaciones coinciden en afirmar que, en la violencia conyugal, el 75 % de las víctimas son mujeres, el 23 % de esa violencia se produce entre conyuges (violencia cruzada), y el 2 % lo representa la violencia hacia los varones.” (Velazquez, 2003:31). Ver también Almeras, et. al, 2002, y *Hay dos denuncias de violencia familiar por hora*, Clarín, 16/07/2006, <http://www.clarin.com/suplementos/zona/2006/07/16/z-03215.htm> .

⁷ En muchos de estos casos los agresores son las parejas actuales o pasadas o familiares de las víctimas (Velázquez, 2003:32). *El costo de la violencia*,

<http://www.ispm.org.ar/violencia/images/hechos/v-costo.html> ;

http://www.rimaweb.com.ar/violencias/costo_bid.html ;

<http://www.iadb.org/exr/IDB/stories/1997/esp/XV2c.htm> ;

⁸ En nuestro estado fragmentado y ausente (Mendez and O'Donnell, 1999; O'Donnell en Carbonell, et al., 2002:241) en especial para grupos altamente vulnerables como las mujeres, niñas y ancianas víctimas de violencia familiar, la comisaría suele ser la única oficina estatal accesible. Dentro del sistema de justicia criminal y de familia las comisarías ocupan un importante lugar en el ingreso de los casos constituyéndose como un primer filtro. En este nivel es dónde las policías encuentran su mayor ámbito de discreción (Saín).

⁹ Esta discriminación está basada en algunos mitos misóginos comunes (las mujeres mienten, a las mujeres les gusta que les peguen, Bosh, Ferrer y Gili, 1999), y en la decisión política de no erradicar la creencia de que la violencia familiar es una conducta permitida, tolerada y avalada, a pesar de las numerosas leyes y tratados internacionales que dejan claro lo contrario. La consecuencia de este “rebote” es la permanente revictimización, tanto en el sentido de que la persona víctima de violencia familiar se encuentra expuesta a episodios de violencia repetidos que resulten en lesiones, violencia sexual y amenazas en tanto se mantenga su situación vincular con el agresor; como en el sentido de que la persona es sometida en su tránsito institucional a exámenes permanentes que cuestionan su calidad de víctima. Ver Morrison Institute, 2005:2 ; *Formulario*

creación de las comisarías de la mujer se reconoce y trata de resolver el problema de que en sede policial se suele desalentar a las víctimas, en especial si pretenden iniciar acciones que puedan tener consecuencias legales contra el agresor¹⁰. Estas prácticas de revictimización suelen ser avaladas por otras instituciones, como por ejemplo la justicia, resultando en alta impunidad de estos agresores y en el desempoderamiento de las víctimas.¹¹

ii. ¿Qué son?

Se denomina “comisarías de la mujer” a aquellas unidades policiales desplegadas descentralizadamente en el territorio y abiertas al público, destinadas principalmente a concentrar en el territorio funciones relacionadas con el tratamiento institucional de casos de violencia contra las mujeres, especialmente violencia familiar. Esta denominación, y la idea de las comisarías de la mujer, no son exclusivas ni originarias de nuestro país, y del análisis comparado¹² surgen tanto las características comunes como las diferencias entre las comisarías de la mujer que existen, tanto en sus modelos organizacionales como en su efectividad.

Una de las características comunes más sobresalientes de las comisarías de la mujer es que se incentiva que su personal esté constituido por lo menos en su mayoría por mujeres. De hecho, y a diferencia de cualquier otra oficina policial, suele reservarse a oficiales mujeres la conducción y los cargos de mayor jerarquía dentro de las comisarías de la mujer¹³. Entre las razones que justifican esta decisión sobresale la de evitar la revictimización priorizando la buena atención a las víctimas, lo que incluye considerar la especificidad en términos de género del problema que abordan (violencia familiar y violencia sexual), por lo menos en la atención policial a las mujeres víctimas en el ámbito de una comisaría, y como una forma de minimizar drásticamente el ejercicio de violencia de género en el ámbito policial.

para evaluar la respuesta de la policía en violencia doméstica,

http://www.justicewomen.com/help_police_evaluation_sp.html

¹⁰ Por una cuestión de discriminación de género en estos casos suelen considerarse prioritariamente los derechos del agresor (varón) por sobre la víctima (mujer o niña). Ver “El poder de descreer” (Velázquez, 2003:52) Este fenómeno es similar al descrito por John D. Brewer en *Black and Blue, policing in South Africa*, 1994. .

¹¹ Al no haber condenas judiciales los agresores quedan habilitados legalmente con derechos respecto de esos vínculos familiares (régimen de visitas, patria potestad y autoridad sobre los hijos) y a los bienes de la familia (derecho a permanecer en la casa, a disponer de bienes, etc). Asimismo, las acciones discriminatorias de no recibir las denuncias en sede policial quedan justificadas frente a la inacción judicial, por lo que se profundiza la violencia de género y se produce revictimización (se profundiza el daño y la condición de la víctima mediante acciones u omisiones de las instituciones responsables por su seguridad y bienestar). El fenómeno de revictimización es opuesto al de empoderamiento.

¹² Durante la primera etapa de la evaluación se realizó una investigación bibliográfica sobre comisarías de la mujer en América Latina y otras regiones, a fin de poder realizar análisis comparativos. las comisarías de la mujer se crean en 1988 en Brasil (Sao Paulo), y luego el modelo se extiende por América latina en países como Argentina, Ecuador, Bolivia, entre otros. En nuestro país existen comisarías de la mujer en provincias como Tucumán, Santa Fe, Chubut, entre otras.

¹³ MacDowell Santos, 2005; Decreto 4570/90 de la provincia de Buenos Aires. En otros cargos policiales como de investigación, incluso específicos sobre mujeres (como por ejemplo unidades especiales de investigación de delitos sexuales), esta característica no se repite.

En la provincia de Buenos Aires se constata que en los departamentos donde hay comisarías de la mujer, principalmente en sus distritos de asentamiento, cuando una mujer se acerca a una comisaría de seguridad para reportar violencia familiar se la deriva a la comisaría de la mujer. En algunos casos se ha detectado también que son derivados para su atención en las comisarías de la mujer casos de delitos sexuales que no han sido cometidos en el entorno familiar, sin perjuicio de la clásica obligación que todas las comisarías tienen de recibir las denuncias ante la comisión de cualquier hecho que pueda ser considerado delito¹⁴. También las operadoras/es que conocen la existencia de la institución y que reciben casos de violencia familiar en otras instituciones públicas (como hospitales, juzgados y patrocinio jurídico gratuito), derivan a las mujeres a las comisarías de la mujer para realizar trámites legales o requerir la ejecución policial de alguna medida.

A partir de la creación de la Dirección General de Políticas de Género en 2004 se realizan desde el Ministerio de Seguridad campañas promocionando las comisarías de la mujer como espacios privilegiados para el abordaje de la violencia familiar, y se incorpora personal profesional contratado (abogados, psicólogos, entre otros) a las comisarías de la mujer para el tratamiento de estos casos¹⁵. Estas acciones forman parte de un proceso de formalización e institucionalización del apoyo a víctimas de violencia familiar y sexual en el proceso de su recuperación.

iii. Síntesis

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos decir que las comisarías de la mujer son importantes porque:

- constituyen en la provincia de Buenos Aires uno de los pocos espacios adonde pueden dirigirse las mujeres víctimas de violencia familiar para que su caso reciba algún tipo de atención institucional¹⁶
- hay ciertos trámites obligatorios para motivar la intervención institucional estatal que sólo pueden realizarse en sede policial¹⁷

¹⁴ Ley 13.482

¹⁵ Como se detalla en el punto II, luego de la disolución del Consejo Provincial de la Mujer en 1995, en dos comisarías de la mujer se contaba con profesionales no policías para el tratamiento de los casos de las comisarías (Ezeiza y Merlo), en un caso se contaba con un grupo de apoyo de mujeres víctimas de violencia (Malvinas Argentinas), y sólo en un caso se contaba con un equipo interdisciplinario que diera este abordaje más complejo a los casos (San Isidro). Todo este personal profesional era personal voluntario, y en su mayoría no ha sido absorbido por el Ministerio de Seguridad. Ver en informe final “Dé donde proviene el personal que integra las comisarías de la mujer”.

¹⁶ Otros espacios son ONGs, Hogares, Centros Municipales, y líneas de ayuda telefónica (0800 del ministerio de desarrollo). En varios informes y entrevistas citados a lo largo de este estudio se hace referencia a lo escasos que son estos recursos para la magnitud del problema de violencia familiar en la provincia (Teubal, 2005, entre otras). Ver “O papel da delegacia da mulher na polícia civil”, en http://www.fazendogenero7.ufsc.br/st_39.html

¹⁷ Por ejemplo, denuncias de delitos del Código Penal, denuncias por ley de violencia familiar. Si bien en teoría pueden realizarse en fiscalías y tribunales, no es extraño que estas instituciones deriven a las víctimas a las comisarías de la mujer a realizar estas denuncias.

- las mujeres víctimas de violencia familiar se acercan a las comisarías y se sienten en general bien atendidas
- en la práctica concentran funciones y “filtran” los casos de violencia familiar, que constituyen una carga importante del trabajo de la atención al público de la policía y de ciertas instancias judiciales
- se trata de sedes policiales especializadas, por lo menos en un sentido básico¹⁸, que son atendidas mayoritariamente por oficiales de policía mujeres
- son una institución cuyo fin es el empoderamiento de las víctimas de VF y VS, versus la revictimización de la que suelen ser víctimas en instancias policiales tradicionales y otras.
- son políticamente significativas: como las obras públicas, tienen alta visibilidad mediática, alto impacto local y su creación suele estar acompañada de una mayor asignación de recursos (gasto público) (Skogan & Hartnett, 1997; Bayley & Shearing, 2001; Moore, 1995).

Tanto la política pública de seguridad como la política pública respecto de la violencia familiar y violencia contra las mujeres están rodeadas de controversias. La presión ejercida por organismos internacionales para ver realizados los derechos de las mujeres ha dado origen a cambios legislativos y medidas por ahora “top down” (Pressman & Wildavsky, 1998:28) en este ámbito. Por otra parte, el incremento en la presión pública por mayor seguridad se ha hecho sentir en los últimos años como un factor político determinante. En este entorno, y luego de años de estancamiento e inclusive retrocesos¹⁹, las comisarías de la mujer vuelven a emerger entre las “políticas de seguridad”.

Este nuevo contexto puede servir para reforzar las capacidades de las comisarías de la mujer y sus recursos, pero debe respetarse la especificidad que les otorgaba su tradicional ubicación dentro de las políticas de “promoción de derechos de las mujeres” contra la tendencia a fundir la actividad policial en violencia familiar y sexual en las políticas sobre seguridad generales, que invisibilizan o marginan los derechos de las mujeres.

¹⁸ Especializada por lo menos en un sentido básico: hacia allí se dirigen los casos, no realizan tareas que sí realizan las comisarías que no son de la mujer, se reconoce la característica básica de la violencia familiar como un tema de violencia contra mujeres.

¹⁹ Sobre Brasil, ver McDowell Santos, 2005 y misma autora, 2004, en <http://www.usfca.edu/sociology/santos1.pdf> ; sobre India, ver <http://www.womensenews.org/article.cfm?aid=2886> ; <http://www.csmonitor.com/2005/0720/p15s02-woam.html> ; <http://www.hindu.com/2005/03/15/stories/2005031508680400.htm> ; Sobre Nicaragua, ver <http://www.ni.laprensa.com.ni/archivo/2003/abril/07/nacionales> ; Sobre Colombia, Gómez Zuluaga, 2006;