

Proyecto

Acceso a la
justicia para
mujeres en
situación de
violencia:

Estudio com-
parativo de las
Comisarías
de la Mujer
en América
Latina

Mapeo de las Comisarías de la Mujer y la Niñez en Nicaragua

Almachiara D'Angelo y Yamileth Molina, PATH
Nadine Jubb, CEPLAES

2008





PROYECTO

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

Mapeo de las Comisarías de la Mujer y la Niñez en Nicaragua¹

Almachiara D'Angelo y Yamileth Molina, PATH
Nadine Jubb, CEPLAES

2008

¹ Este mapeo es el primer producto del proyecto, que se ejecuta entre los años 2007 y 2009.

Proyecto

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

Centro responsable del proyecto**CEPLAES**

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

Auspicio

Este trabajo se llevó a cabo con la
ayuda de fondos asignados por el
Centro Internacional de Investigaciones
para el Desarrollo,
Ottawa, Canadá.
www.idrc.ca

Coordinadora regional del proyecto

Nadine Jubb, CEPLAES

**Mapeo de las Comisarías de la Mujer
y la Niñez en Nicaragua, 2008****Centro responsable - Nicaragua****PATH**

A catalyst for global health
www.path.org

Autoras

Almachiara D'Angelo y
Yamileth Molina, PATH
Nadine Jubb, CEPLAES

Índice

Prólogo

Metodología utilizada / 7

El contexto de cara a la violencia contra las mujeres

Algunos indicadores que caracterizan el escenario / 9

La violencia contra las mujeres / 10

Creación y Desarrollo de las Comisarías de las Mujeres en el Contexto de las Políticas Públicas sobre la Violencia contra las Mujeres

La creación de las Comisarías / 12

Las tres fases de las Comisarías / 13

Fase I / 13

Fase II / 15

Fase III / 16

La legislación nacional contra la violencia

Matriz del marco legal y las políticas públicas nacionales / 17

El mandato legal e institucional de las CM / 19

El modelo de atención de las CMN

Concepción del modelo de atención y su práctica / 21

El flujo de la atención / 22

Los Aportes de las Comisarías al

Acceso a la Justicia y el Ejercicio del Derecho de Vivir sin Violencia

Las comisarías funcionando en el país / 24

Los fondos / 24

Los recursos humanos / 24

Un balance crítico / 25

Los otros actores

El sistema judicial / 28

El sector salud y los servicios prestados respecto a la violencia contra las mujeres / 29

El movimiento de mujeres: un actor clave

La Red de Mujeres Contra la Violencia de cara a la Comisarías / 31

Balances y perspectivas desde una mirada crítica / 32

El trabajo de los centros de mujeres: la Alianza de centros / 34

La cooperación internacional / 35

El peso de los fundamentalismos religiosos / 36

Las mujeres y sus caminos por el sistema de justicia

Características de las mujeres usuarias de las Comisarías / 38

Como ven las mujeres los caminos para acceder a la justicia / 38

A manera de conclusión: impactos, desafíos y brechas de información

Algunas preguntas para seguir investigando / 40

Bibliografía / 41

Prólogo

Este mapeo se enmarca en un proyecto regional que se propone valorar, comparar y diseminar aprendizajes sobre los aportes de las Comisarías de las Mujeres y servicios vinculados para mejorar su eficacia y el impacto, no solamente para cumplir con las obligaciones del Estado y para responder a las demandas del movimiento de mujeres, pero para que las mujeres puedan mejorar su acceso a la justicia y poner fin a la violencia en sus vidas.

El capítulo Nicaragua se abre con un análisis del contexto en que se sitúa la problemática de la violencia contra las mujeres, para entrar en el segundo capítulo a tratar de manera directa el sujeto central de la investigación, es decir la Comisaría de la Mujer, la Niñez y la Adolescencia (CMNA).

En el tercer capítulo se sitúa el mandato legal e institucional de la CMNA en el marco de las leyes nacionales y los tratados internacionales vigentes en el país. En el cuarto capítulo se profundiza sobre la concepción del modelo de atención y su práctica, identificando como se desarrolla el flujo de la atención. En el capítulo 5 se hace un primer balance del funcionamiento de las mismas, tomando en cuenta sus recursos y las evaluaciones realizadas sobre los niveles de atención.

Finalmente en el quinto capítulo se analiza la actuación de los otros actores involucrados, entre estos, a nivel gubernamental destaca el sistema judicial y el sector salud, y a nivel no gubernamental el movimiento de mujeres, con la Red de Mujeres contra la Violencia y la Alianza de Centros, las iglesias y la cooperación internacional.

El capítulo Nicaragua termina con breves conclusiones y preguntas abiertas para seguir profundizando en el trabajo de campo.

Metodología utilizada

Este documento de país se basa fundamentalmente en el análisis cualitativo de documentos, estudios, informes, registros existentes en el país.

Asimismo se realizaron entrevistas a informantes clave de la Policía Nacional, del Movimiento de Mujeres, de la Corte Suprema de Justicia y centros de servicios de atención de la sociedad civil.

También se utilizaron fuentes secundarias para profundizar sobre el análisis de la problemática, como se especificará al final del estudio.

Este mapeo constituye la puerta de entrada para la segunda fase del estudio, es decir para el componente de investigación primaria.

Finalmente con este mapeo se pretende establecer algunas pautas de análisis que nos guiarán en la fase sucesiva de la investigación.

El contexto de cara a la violencia contra las mujeres

Algunos indicadores que caracterizan el escenario

En Nicaragua viven 5,483,447 personas, 2,740,877 hombres y 2,742,570 mujeres, de los 57,4% en el área urbana y 43,6% en el área rural. El Estudio sobre Pobreza en Nicaragua, realizado por el Banco Mundial en el 2001 calcula el índice de pobreza en 45,8%, siendo la extrema pobreza abrumadoramente alta en el área rural, donde más del 25% de la población sigue luchando para sobrevivir con menos de un dólar al día.

El inicio de los años 90 marca el comienzo de la reestructuración de la economía nicaragüense en el marco de las políticas de ajuste estructural, promovidas por las Instituciones Financieras Internacionales, que determinan la drástica caída del empleo formal, un aumento de los niveles de subempleo y precarización del trabajo, incidiendo negativamente en el nivel de vida de la población, por la reducción de los subsidios a los bienes y servicios básicos.

Las mujeres resultaron ser las más impactadas por el deterioro de la calidad de vida en los hogares pobres, lo que se ha manifestado en el consumo de alimentos, ropa, en el deterioro de la salud y la educación, es decir, se ha afectado gravemente el espacio reproductivo.

En Nicaragua el ingreso masivo de las mujeres en el mercado del trabajo se da en las ramas donde se asiste a un nivel mayor de expulsión de fuerza laboral, como servicios comunales, sociales y personales. Por otro lado, uno de los muchos efectos asociados a la globalización es la informalización del trabajo y la mayoría de ese trabajo mal pagado y sin derechos laborales, caracterizado por la inestabilidad, la desprotección laboral y social y los bajos ingresos lo realizan mujeres que representan el 65.0% de la fuerza laboral en este sector.¹ El aumento de las migraciones, que fue del orden del 3% para los años 70 y 80, pasó al 13% en los años 90, refleja la situación de pobreza descrita². En los flujos migratorios, antes casi exclusivamente de varones, han entrado masivamente las mujeres que ya representan la mitad. En el 2002 la contribución de las remesas venidas desde los/as emigrantes, principalmente desde Costa Rica, representó el 26,8% del PIB de ese año³,

¹ Gamboa, D'Angelo, Kries, *Flexibilización del mercado laboral en Nicaragua*, PNUD, UNIFEM, Managua 2007

² I. Espinosa, *Perfil de género de la economía nicaragüense en el nuevo contexto de la apertura comercial*, Managua, UNIFEM, 2004

³ Si se acepta el monto de 400 a 800 millones de dólares anuales de ingresos al país por la vía de las remesas y se lo

el más alto a nivel centroamericano.⁴

Los indicadores sociales, en el área de educación reflejan bajos niveles educativos con un 20% de población analfabeta y 19,5% que no ha superado los 3 años de escolaridad, lo que indica que casi un 40% de la población es analfabeta y semi analfabeta.

Un dato que sigue siendo preocupante es el que se refiere a la tasa de mortalidad materna, que en 1997 se calculó en 118 x 100,000⁵ nacidos vivos, constituyendo una de las tasas más altas en América Latina, complicándose más aún con el registro del 30% de embarazos en adolescentes. Con la penalización del Aborto terapéutico se calcula que aumentó para las mujeres el peligro de morir con enfermedades anteriores y/o empeoradas por el embarazo en un 30%.

La violencia contra las mujeres

Respecto al tema objeto de este estudio, la última encuesta de ENDESA⁶ refleja que el 48% de las mujeres alguna vez casadas o unidas reportó que había recibido maltrato verbal o psicológico, el 27% violencia física y el 13% violencia sexual por parte de alguna pareja o ex pareja. En total una de cada tres (29%) mujeres indica que ha experimentado violencia física o sexual en su vida. El porcentaje de mujeres que reportan violencia en los últimos 12 meses se puede considerar como un indicador del problema del tamaño actual, donde 21% de mujeres relataron haber experimentado violencia psicológica, 8% violencia física y 4% violencia sexual⁷.

Un estudio reciente sobre femicidio⁸, forma extrema de violencia contra las mujeres, en Centroamérica registra un aumento de muertes violentas de mujeres en la región, identificado por las organizaciones de mujeres, y que en algunos países representan auténticas escaladas.

relaciona con indicadores macro económicos fundamentales como el PIB, exportaciones e importaciones, ahorro, deuda externa y su servicio, se aprecia mejor la importancia de este rubro en la economía nacional y su contribución a los niveles de actividad de la economía nicaragüense. En 1998 las remesas representaron:

- entre el 18% y el 36% del PIB
- entre el 65% y el 131% de las exportaciones
- entre el 29% y el 58% de las importaciones
- entre el 66% y el 112% de los depósitos en moneda extranjera en el sistema bancario nacional

⁴ Fuente: *Informe nacional de desarrollo humano por países*, 2002 y CEPAL 1990-94, uso productivo de las remesas familiares y comunitarias en CA.

⁵ OPS, 26.a Conferencia sanitaria panamericana, Washington, D.C., EUA, 23-27 de septiembre de 2002

⁶ ENDESA, Informe preliminar, Nicaragua 2006-2007

⁷ Se han realizado diferentes encuestas con diferentes tipos de metodologías, diferente cobertura geográfica y grupos poblacionales que arrojan resultados diferentes. "Confites en el infierno" que reporta la encuesta realizada en 1996 por la Universidad de León reporta que 1 de cada 2 mujeres ha sido maltratada físicamente alguna vez por su pareja y 1 de cada 4 había sufrido violencia física en los últimos 12 meses del período estudiado; la encuesta de BID-Fideg realizada en Managua en 1998 reporta que el 70% de las mujeres habían vivido violencia física alguna vez en sus vidas, mientras que el 33% había experimentado violencia en el último año.

⁸ Ana Carcedo coordinadora, Femicidio en Centroamérica, presentación de los Avances de investigación, XVII Reunión Ordinaria del COMMCA Septiembre 2007

En base al análisis de las informaciones (periódicos y policía) se pudo observar que la mayoría de los homicidios de mujeres en los que se conoce quién los cometió, como ocurrieron y el contexto, son femicidios.⁹

El estudio concluyó que el femicidio puede producirse en cualquier ámbito ya que en todos hay discriminación y poder desigual. Que los escenarios son los contextos socioeconómicos, políticos y culturales en los que se producen o propician relaciones entre mujeres y hombres particularmente desiguales, basadas en formas específicas de dinámicas de violencia contra las mujeres, que favorecen la comisión de femicidios.

Finalmente, el estudio¹⁰ reporta que los femicidios en Nicaragua han venido creciendo progresivamente en el país a partir del año 2003 hasta el 2005; en 6 años (2000-2005) los femicidios se han más que duplicado, pasando de 29 en el 2000 a 65 en el 2005. En el mismo período se han más que triplicado los episodios de violencia intrafamiliar y los delitos sexuales. Es decir la violencia de género está en aumento y una de sus expresiones más dramáticas es el asesinato de mujeres¹¹.

⁹ 64,47% en Guatemala, 98,23% en Honduras, 83,33% en Nicaragua, 71,64% en El Salvador, 71,74% en Costa Rica, 77,78% en Panamá, 66,18% en República Dominicana

¹⁰ Almachiara D'Angelo en, Ana Carcedo coord. Femicidio, ob. Cit.

¹¹ En 1997 las mujeres representaban el 38.8 % (23,953) del total de víctimas,
en 1998 el 41.3% (26,890),
en 1999 el 42.7% (30,633),
en el 2000 el 43.4% (32,574),
en el 2001 el 44.6% (39,328)
y en el 2002 el 45.2% (41,487).

La lesión es la tipicidad que más denuncian las mujeres, alcanzando proporciones cada vez mayores dentro de la población de víctima.

En 1998 las mujeres constituían el 46.6% (7,448) del total de víctimas de lesiones,
en 1999 el 47.7% (8,990),
en el 2000 el 50.4% (10,313)
y en el 2001 el 51.8% (12,250).

Creación y Desarrollo de las Comisarías de las Mujeres en el Contexto de las Políticas Públicas sobre la Violencia contra las Mujeres

La creación de las Comisarías

A mediados de la década de los 80, algunos grupos y colectivos de mujeres, tanto Casas de la Mujer pertenecientes a AMNLAE¹² como las nuevas organizaciones independientes, empezaron a movilizar el tema de la violencia contra las mujeres dentro de su agenda de lucha. En estos mismos años algunos grupos asumieron el tema de la violencia intrafamiliar como línea de trabajo, comenzando a brindar apoyo legal, atención médica y psicológica.

En 1983 inicia su labor la Oficina Legal de la Mujer (OLM) de AMNLAE, para atender mujeres, niños y niñas, en situación de violencia. En los años siguientes, a medida que crecía la demanda fue abriendo nuevas oficinas en varias ciudades del país.

La OLM había establecido una coordinación con la Policía, de quien recibía apoyo en los casos que requerían captura de un agresor y para las diligencias de investigación. Esta labor la realizaban con sus propios recursos, que generalmente eran pocos.

Desde 1990 se van redefiniendo las instituciones estatales, en una situación política caracterizada por la caída electoral del gobierno sandinista y la puesta en marcha de un Estado neo-liberal. En los procesos de modernización del Estado, en el marco de las nuevas políticas neo liberales, la autonomía de la institución policial fue un primer paso en un largo y continuo proceso, que incluyó una política de seguridad ciudadana y la transversalización de género (PPPG-GTZ, 2006).

En este contexto, vuelve a tomar auge el movimiento de mujeres, de manera autónoma respecto a los partidos políticos, rescatando su carácter plural, lo que quedó manifiesto en el Encuentro de 1992 “Unidas en la Diversidad.” Como resultado de este encuentro se conformó la Red de Mujeres contra la Violencia y se planteó por primera vez la posibilidad de crear una Comisaría en Nicaragua.

A nivel del Estado, la pionera de las Comisarías nicaragüenses fue Aminta Granera quien, en 1992, era la Jefa del Secretario Ejecutivo de la Policía y actualmente es la Jefa Nacional de la Policía. De un estudio que ella había realizado, específicamente sobre la alta

¹² Asociación de Mujeres Nicaragüenses “Luisa Amanda Espinoza”, perteneciente al FSLN

incidencia delictiva de crímenes sexuales, y su acercamiento al movimiento de mujeres, surgió su compromiso a luchar en contra de la violencia contra las mujeres (Randall, 1999).

En 1992 Granera visitó a las Comisarías de Brasil y Argentina con una delegación en que participaban mujeres del movimiento y del parlamento. Este viaje la convenció de la importancia de configurar un modelo de Comisarías con la participación del movimiento de mujeres y emprendió con más beligerancia la batalla hasta lograr la autorización de la Policía.

Se trataba ahora de superar el obstáculo para el financiamiento de la Comisaría de la Mujer ya que, en esta época los estatutos de la Policía prohibían cualquier financiamiento cuya fuente no fuera el Presupuesto General de la República. Para esto se decidió involucrar el Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM) que elaboró una propuesta de financiamiento para un proyecto piloto de seis meses en el Distrito Cinco de Managua, la zona de mayor incidencia delictiva en la capital. Ésta fue aprobada por la Embajada de los Países Bajos.

Así es como surgió la Comisaría de la Mujer y la Niñez, el 23 de noviembre de 1993, después de un proceso de negociación que involucró además de la policía, el gobierno y el movimiento de mujeres, como Proyecto Piloto en el Distrito 5 de Managua, con el objetivo de brindar atenciones a mujeres, niñas, niños y adolescentes en situaciones de violencia intrafamiliar y sexual, inicialmente en coordinación con organizaciones de mujeres, pasantes de la Universidad Centroamericana y organizaciones de la cooperación.

Se creó oficialmente la Comisaría de la Mujer y la Niñez hasta en 1996, cuando fue incluida en la Ley 228, Ley de la Policía Nacional y su posterior Reglamento. En 1997, mediante el Orden no. 049-97 del Primer Comisionado y Director de la Policía Nacional, Fernando Caldera, se creó el Departamento Nacional de la Comisaría de la Mujer y la Niñez, como una Sub especialidad subordinada a la Dirección de Investigaciones Criminales.

A partir de esta experiencia y con una evaluación realizada en julio de 1994 por el Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM), que reflejó resultados positivos, se presentó a la cooperación una propuesta de continuidad de la experiencia, “Proyectos orientados al fortalecimiento y ampliación de esa iniciativa”, que fue en gran medida aprobada.

Las tres fases de las Comisarías

Desde su inicio hasta hoy las Comisarías han recorrido tres distintas fases, caracterizadas por las relaciones entre los actores principales, Policía, INIM y movimiento de mujeres, y por su relación con los donantes.

Fase I

En base a un acuerdo firmado en Diciembre de 1994 entre los gobiernos de Noruega y Nicaragua, se financió el Proyecto titulado “Ampliación y Fortalecimiento de las

Comisariías de la Mujer y la Niñez – Fase I”, el que permitió instalar y desarrollar cinco Comisariías, todas con financiamiento de tres años.

Esa experiencia permitió que el gobierno de los Países Bajos suscribieran un Convenio de cooperación con el INIM para apoyar en el periodo de Enero a Diciembre de 1995, un Proyecto para la Instalación y funcionamiento de las Comisariías de la Mujer y la Niñez en Estelí y León, posteriormente el periodo fue extendido hasta el 30 de Abril de 1998. Al concluir este período se había creado 10 Comisariías, la gran mayoría con fondos externos. No obstante, algunas surgieron por iniciativa local, demostrando la demanda y el compromiso de varios actores, particularmente del movimiento de mujeres y la policía.

Según el Modelo gerencial-administrativo de la primera fase, el INIM funcionaba como contraparte de los proyectos, administrando los fondos de forma unilateral y se encargaba de contratar directamente los servicios de los centros de las mujeres y la niñez, además de contratar a las trabajadoras sociales y sicólogas que laboraban en las propias CMN. El INIM jugaba el papel de “rector,” donde además de administrar los fondos era responsable de varios asuntos técnicos, por ejemplo la capacitación del personal civil y policial de las CMN y fondos para la prevención y la divulgación. Un logro de su gestión fue el nombramiento de varias médicas que trabajaban en los centros de mujeres como médicas forenses, lo que incrementó el acceso a los exámenes médicos-legales para las mujeres en situación de violencia. A pesar de haber definido una instancia de coordinación nacional con participación de varias instancias gubernamentales, la Policía y la sociedad civil, ésta nunca fue convocada por el INIM. Sin embargo las Comisiones Territoriales funcionaban en la mayoría de las CMN e involucraban a una variedad de actores en cada localidad.

En 1996 la Red de Mujeres contra la Violencia, decidió involucrarse de acuerdo a su rol de incidencia política, para negociar, con la Policía, el INIM y los donantes, diferentes aspectos del funcionamiento de las Comisariías. Los principales eran la convocatoria de la Comisión Nacional, una re-negociación de los contratos individuales firmados entre los centros integrantes de la Red con el INIM y la erradicación de las mediaciones llamadas “arreglos extra-judiciales” que tenían que firmar las mujeres en la Policía y la CMN en casos de violencia doméstica, a través de los cuales tenían que asumir parte de la responsabilidad de la violencia y abandonar su derecho a un juicio (Torres et al., 2000).

En el Modelo de servicios de la primera fase el punto de entrada era, como lo sigue siendo, la CMN¹³. En la Comisariía, además de las investigadoras policiales, se encontraba la trabajadora social y, en algunos casos una psicóloga.¹⁴ Luego las mujeres, las niñas y los niños, eran transferidos a los centros para la atención especializada: examen de medicina legal, servicios de psicológica y legal. Si interponían denuncia y se reunían los requisitos para el expediente, el caso venía trasladado a los juzgados¹⁵. Sin embargo en la práctica, en los casos de violencia doméstica a menudo se hacía, y se sigue haciendo, un Arreglo Extra-Judicial.

¹³ Comisariía de la Mujer y la Niñez

¹⁴ En Bluefields, donde no habían centros de mujeres que prestaban servicios directos, también una abogada trabajaba en la Comisariía durante la primera fase.

¹⁵ También en esta época se podía ir directamente a los juzgados a poner la denuncia.

Fase II

La segunda fase inició en 2001, después de más de dos años de negociaciones entre los actores nacionales (Policía, INIM, Red de Mujeres contra la Violencia) y los donantes (Países Bajos, Noruega, Suecia y Dinamarca). Durante este lapso, algunas de las CMN dejaban de remitir mujeres a los centros alternativos, mientras algunos centros con ninguna otra fuente de financiamiento tuvieron que cerrar temporalmente sus servicios o cobrar un monto simbólico a las mujeres.

Esta Fase se desarrolló de Febrero 2001 a Enero 2004, contando con el financiamiento de la cooperación internacional¹⁶. Durante estos años se abrieron 21 Comisarías en los Distritos Policiales: I, III, IV, V, VI y VII de Managua y en los municipios de Carazo, Granada, Masaya, Malpaisillo, León, Chinandega, Estelí, Matagalpa, Jinotega, Nueva Segovia, Chontales, Boaco, Somoto-Madriz, Bluefields y Puerto Cabezas. Solamente 13 Comisarías recibieron fondos del proyecto de la segunda fase, mientras los otros recibieron fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) donados directamente a la Policía, sin una participación amplia de otros actores o servicios más integrales.

En esta segunda fase el modelo funcionaba como una “Red de Servicios.” La puerta de entrada podía ser la CMN o un centro. Existía un sistema de referencia y contrarreferencia entre las CMN y los aproximadamente 40 centros participantes de la sociedad civil que recibían fondos del proyecto para los servicios de atención, y otras agencias del Estado. Había dos niveles de atención reconocidos: primaria (prevención), secundaria (atención).

Según el modelo gerencial-administrativo de esta fase, la Policía era la contraparte oficial del proyecto, mientras la ejecución del proyecto a nivel nacional era coordinada por un Comité Técnico Tripartito, formado por la Policía, el INIM y la Red de Mujeres contra la Violencia, constituía la dirección del proyecto, lo cual administraba los fondos.

En la evaluación final realizada en la II fase, se identificaron algunos logros importantes y múltiples dificultades con relación al modelo gerencial, en cuanto a:

Interdependencia institucional en la red de servicios. Las comisiones territoriales aparecen consolidadas y desarrollando trabajo eficazmente. Cuentan con una coordinación y funcionamiento estable, aún después del cierre formal del proyecto.

Sistema de información. No hubo un sistema de información único y centralizado, cada unidad registraba la información en formatos y expedientes propios. El sistema de información computarizado no funcionó por la complejidad del mismo y por ser hasta ofensivo el intento de sacar desde el primer encuentro tanta información. Resultaba difícil comparar, consolidar y unificar criterios para el seguimiento.

Equipamiento y Recursos Humanos. No todos los centros fueron equipados para alimentar el sistema de información, que de hecho no ha funcionado por problemas técnicos y por haber sido instalado solo al final del proyecto. Las Comisarías han tenido que

¹⁶ De los Países Bajos, Dinamarca, Suecia, Noruega, Alemania y España

prescindir de los servicios del personal civil y la alta rotación del personal policial dificultaba contar con personal capacitado en todos los momentos.

Se considera que los recursos humanos en toda la red de servicios son insuficientes frente a la demanda.

Ejecución Financiera. El rubro de atención fue ejecutado según lo presupuestado, sin embargo, 5 de los 9 rubros principales del proyecto, tenían saldos disponibles, incluyendo el 60% y el 62% disponibles en fondos para Comité Técnico y fondos para las Comisiones Territoriales.

Planificación, ejecución y monitoreo. No era óptima fluidez en la información entre el Comité Técnico y las unidades territoriales de servicio, no se conocieron los planes operativos y solo después de la evaluación intermedia se definieron indicadores de calidad. Sin embargo el plan no se ejecutó y no se establecieron mecanismos para recopilar la información deseada.

En estas dos fases se habían venido manifestando una serie de contradicciones entre los tres actores nacionales, relacionadas con su participación conjunta en el modelo de atención. A la par la Policía, gracias al cambio de estatuto interno que se realizó en estos años, ya estaba en capacidad de acceder de manera directa a los fondos de la cooperación, sin tener que contar con la mediación institucional de otros actores.

Fase III

Esto produjo, en la tercera fase (2004 hasta la fecha), un cambio sustantivo en el modelo que ya no es producto de la cooperación entre las tres instituciones. En esta fase se abren nuevas Comisarías, llegando a contar con 32 Comisarías. El modelo gerencial administrativo de esta fase no prevé una coordinación intersectorial a nivel nacional, por lo que las Comisarías son manejadas exclusivamente por la Policía Nacional, excluyendo de la gestión el INIM y la Red de Mujeres contra la Violencia.

Esta última, al finalizar la segunda fase decidió no seguir participando en la coordinación tripartida; la mayoría de los Centros de mujeres involucrados en la segunda fase por lo tanto, se organizó autónomamente, en una coordinación llamada Alianza de Centros, priorizando el trabajo de prevención, en lugar de la atención directa.

El trabajo desarrollado por las Comisarías de la Mujer a nivel nacional trascendió en su especialización para atender a los delitos de violencia intrafamiliar y sexual, lo que ha permitido a la Jefatura decidir crear la Dirección de la Comisarías de la Mujer y la Niñez, como una especialidad de la Policía Nacional con la Disposición 023/06 del 20 de junio del 2006.

La legislación nacional contra la violencia

Nicaragua ha sido un país signatario de la mayoría de instrumentos internacionales y regionales de Derechos Humanos, que ha integrado al cuerpo normativo de la Constitución Política, reformando leyes penales y creando nuevas leyes que atiendan, prevengan y sancionen la violencia contra las mujeres, niñas y niños, como podrá observarse en el cuadro que sigue.

Matriz del marco legal y las políticas públicas nacionales

Nicaragua es un país de la región latinoamericana que, después de la Convención Belén Do Para, reconoció, a través de un decreto ministerial, que la violencia contra las mujeres es un problema de salud pública. Así mismo se hicieron reformas al Código Penal, reconociendo la violencia contra las mujeres, como delito de violencia intrafamiliar, estableciendo el reconocimiento de las lesiones psicológicas.

En todo el proceso de elaboración del marco legal, ha sido fundamental la participación activa del movimiento de mujeres que, a través de jornada de lucha y un trabajo de cabildeo con los representantes de gobierno, ha desarrollado un proceso de incidencia sostenido para que Nicaragua contara con un marco legal relacionado con la violencia intrafamiliar.

A continuación se presenta una matriz de todo el marco legal existente en Nicaragua a nivel nacional e internacional.

Instrumentos Internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer • Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer “ Convención Belén Do Para” • Convención Sobre los Derechos del Niño y la Niña • Protocolo Facultativo Sobre los Derecho Del Niño Relativo A La Venta de Niños, la Prostitución y la Utilización de Niños en la Pornografía • Conferencia internacional sobre la población y el desarrollo. El Cairo (1994) • Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) +5+10
------------------------------	---

Marco Jurídico Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política • Reformas y Adiciones al Código Penal de Nicaragua / Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar • Código de la Niñez y Adolescencia • Decreto Ministerial que reconoce que la violencia es un problema de Salud Pública • Código Penal, aprobado por la Asamblea Nacional el 13 de noviembre de 2007.
Políticas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos del Milenio (VIH-Sida, Salud Materna, Empoderamiento e igualdad de género, Reducción de mortalidad Materna, Reducción de la pobreza) • Plan Nacional de Desarrollo • Política Nacional de Salud (SSSS y SSRRR y Violencia • Plan Nacional para la Prevención de la Violencia intrafamiliar y sexual (2001- 2006) • Plan Nacional Contra la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes (2003 – 2008) • Política de Protección Especial
Instrumentos/ Protocolos	<ul style="list-style-type: none"> • Normas de Atención y procedimiento para la Violencia intrafamiliar • Protocolo de Actuación del Sistema de Justicia • Código de Ética, para el tratamiento de la noticia (CP) • Protocolo de aplicación de las normas contra la violencia intrafamiliar. Corte Suprema de Justicia 2007

En particular, el Código Penal reformado incluye la ley 150 (1992), que sanciona los delitos sexuales, y la ley 230 (1996), para la prevención y sanción de la violencia intrafamiliar. Además la Ley 230 formula agravantes en el caso de lesiones en el seno de la familia con una definición (Art. 237) de lo que debe entenderse por familia a los efectos de la aplicación del Código Penal “*entre miembros de la familia hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad dentro de la familia conviviente o en unión de hecho estable*”.

Con el nuevo Código Penal, que fue aprobado en enero de 2008, la violencia intrafamiliar, entendiéndose como daño físico-psicológico, quedó establecida como figura jurídica y delito específico, punible desde 2 años hasta 13 años, de acuerdo con la gravedad de las lesiones, y establece que las medidas de protección de urgencia para la víctima son de aplicación inmediata¹⁷.

La mediación, como una medida alterna de resolución de conflicto, está reconocida por la legislación nicaragüense, en caso de violencia contra las mujeres, cuando las lesiones son consideradas leves. Las y los jueces muchas veces ofrecen la mediación como una medida alterna para concluir el proceso. Existe la presunción de que en algunas instancias se pueda estar tipificando erróneamente un delito como falta, haciéndolo susceptible de ser resuelto por la vía de la mediación¹⁸

En caso de delitos sexuales la ley es clara en plantear que no se puede proceder a ningún trámite de mediación ante estos delitos. Sin embargo es muy frecuente observar que muchos judiciales utilizan la medida de mediación, para agilizar los procedimientos, teniendo como resultado el incumplimiento de la misma por parte de los agresores.

¹⁷ Pendiente su publicación en la Gaceta.

¹⁸ Análisis jurídico de sentencias relativas a delitos de violencia intrafamiliar y sexual y demandas civiles en materia de familia / María Auxiliadora Meza Gutiérrez... {et. al.}. --1a ed -- Managua: Agencia Española de Cooperación Internacional,2005. 118 p.

Así mismo un estudio realizado en el 2006 encontró que de 559 delitos analizados¹⁹, 57 fueron resuelto por mediación en delitos como: violación, estupro y abusos deshonestos, a pesar de que el Código Procesal Penal establece que en delitos graves la mediación no aplica. Esto hace que estas practicas de mediación revictimicen y se reviertan en contra de las victimas.

El mandato legal e institucional de las CM

En agosto 1996, con la ley 228, la Comisaría fue reconocida como una sub-especialidad de la Dirección de Investigaciones Criminales, lo que actualmente es Dirección de Auxilio Judicial, autorizándole la prestación de “servicios especializados”; su área de competencia específica era “casos de violencia física, sicológica o sexual en contra de mujeres o la niñez.”²⁰

En 1997, con la reglamentación de la ley de la Policía²¹, se ratificaron las disposiciones anteriores y se asignaron recursos materiales y humanos a la oficina central que tenía la función de supervisar el cumplimiento de las normas y disposiciones legales de la Especialidad [Investigaciones Criminales] y la Sub-Especialidad, incluyendo la coordinación con otros actores.

En junio 2006 el rango institucional de las Comisarías fue elevado a una Especialidad Nacional, como Dirección de la Comisaría de la Mujer y la Niñez, (disposición 023/06), como un reconocimiento a la labor realizada y a los niveles logrados en cuanto a su profesionalización y desarrollo institucional. La oficina central de la Comisaría fue fortalecida y se crearon tres departamentos: investigación, prevención, información y análisis criminológico.

Estos cambios se lograron a lo largo de los quince años de su instauración, producto de procesos arduos de convencimiento de las autoridades policiales, contando con el apoyo del Consejo Consultivo de Género, fundado en 1996²². También el proceso de institucionalización de las Comisarías recibió apoyo de parte de actores externos, particularmente los donantes y el movimiento de mujeres.

El mandato legal de las Comisarías se basa parcialmente en la ley de la policía (228) y su reglamentación que definen el ámbito de las Comisarías y que además forman parte de su mandato institucional. Este incluye las leyes criminales, tanto la Ley 150 sobre la

¹⁹ Ídem

²⁰ Es relevante anotar que la ley policial reconocía la violencia sicológica justo antes de la aprobación de la ley sobre la violencia doméstica (ley 230), donde esta forma de violencia fue reconocida por primera vez en el derecho nicaragüense. Ambas fueron aprobadas por la Asamblea Nacional en el período pre-electoral al final del gobierno de Violeta Barrios de Chamorro (Jubb, 2001).

²¹ Decreto presidencial 26-96, en los artículos 63 a 65. Este texto reflejó la ley y enfocó en cuatro áreas en particular: el propósito, la estructura organizativa y la toma de decisiones, atención y capacitación. El tercer paso fue logrado cinco meses más luego, en julio 1997, cuando el Departamento Nacional de Comisarías fue autorizado a través de la disposición policial 049-97.

²² Ampié, entrevista, 2008; N. Jubb 2001.

violencia sexual (1992) como la Ley 230 sobre la violencia intrafamiliar, el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal (ley 406 del 2001). El mandato legal de la Policía en general y de las Comisarías en particular fue cambiado en 1999 con la aprobación de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ, ley 260).

Por mandato institucional, se ha establecido que donde no hay Comisarías siempre deben ser atendidas las mujeres por Auxilio Judicial de cualquier delegación policial, ya que tienen la responsabilidad y han sido capacitados/as, se pide que el servicio sea de calidad y seguridad para las usuarias. También se recomienda que las mujeres sean referidas a centros alternativos o redes de prevención de violencia a nivel comunitario donde existan.²³

Se considera que la atención que dan las Comisarías es “especializada”, ya que el personal ha acumulado experiencia y ha sido capacitado en diferentes áreas: legal, médica legal, intervención y atención.

Las funciones explícitas de las Comisarías son: *“brindar seguridad, protección y una atención especializada a las víctimas, investigar los hechos criminales cuando se trate de delito flagrante o exista denuncia, actuar de oficio para interrumpir la comisión del delito y prestar auxilio a la víctima, realizar actos urgentes de investigación o aprehender en su caso²⁴”*.

²³ Entrevista a Sub Comisionada María Auxiliadora Ortega. Especialista de la Dirección de la Comisaría de la Mujer. 12 de marzo 2008.

²⁴ Funciones de la Comisarías, Sitio web Policía Nacional

El modelo de atención de las CMN

Se considera que la atención que dan las Comisarías es “especializada”, ya que el personal ha acumulado experiencia y ha sido capacitado en diferentes áreas: legal, médica legal, intervención y atención.

Concepción del modelo de atención y su práctica

Desde el 2001 se elaboró e implementó progresivamente un Modelo de Atención Integral para víctimas y sobrevivientes de violencia intrafamiliar y abuso sexual;²⁵ teóricamente es concebido con el objetivo superior de lograr el empoderamiento de la víctima, la sanción del agresor y la prevención de la violencia, para lo que se elabora un modelo que comprende tres niveles de acciones:

Nivel Primario de Atención, centrado en la prevención y la detección de casos y en el que actúan no profesionales.

Nivel Secundario de Atención: se entra desde diversas instancias con la denuncia de la situación de maltrato, en el que se sigue un procedimiento investigativo probatorio de las faltas o delitos de los que el agresor supuesto es acusado y que culminará en una mediación, en caso de faltas, o, en caso de ser un delito llegará hasta un juez de juicio. Este nivel secundario se agota con la sentencia o el cierre del proceso, según el nuevo Código Procesal Penal.

Nivel Terciario, continúa y finaliza el proceso de empoderamiento de la víctima hasta la superación de las secuelas físicas, psicológicas y psicosociales de la violencia, y la reformulación de un proyecto de vida.

Si se analiza el modelo desde la realidad de las mujeres y desde los mismos informes elaborados en las Comisarías, se puede ver que, de acuerdo a su concepción, su funcionamiento en la práctica es muy deficiente y limitado. El nivel primario en la práctica

²⁵ Diagnóstico de la situación de violencia intrafamiliar y sexual en las Regiones Autónomas de la costa Atlántica y Ciudad Sandino. CSJ. 2005.

se da sólo en aquellos territorios donde hay una presencia de ONGs de mujeres que se ocupan directamente de la problemática, en particular a nivel de la prevención a través de promotoras comunitarias voluntarias y que desarrollan campañas de sensibilización a la población sobre la problemática.

Es importante hacer relevar que, a partir del 2006, las mismas Comisaría han impulsado dos campañas de comunicación en materia de prevención de la violencia contra la mujer, niñez y adolescencia²⁶. Sin embargo, según una de las críticas recibidas por parte de la Red de Mujeres, la campaña promueve un enfoque familista, dejando la carga y responsabilidad de las situaciones de violencia a las mujeres.

El nivel secundario, aunque se han hecho grandes esfuerzos para su puesta en marcha y funcionamiento, sin embargo no garantiza el acceso a la justicia, que está destinado a un porcentaje mínimo de mujeres. Esto se da por diferentes razones, algunas de tipo institucional (funcionamiento de las Comisaría y, más en general del sistema de justicia), otras relacionadas con una cultura que niega y/o avala la violencia contra las mujeres, en particular si esta se da en el ámbito familiar.

Finalmente el tercer nivel de atención está completamente ausente o, en algunos casos, en las manos de los movimientos y centros de mujeres.

El flujo de la atención

La mujer llega a la Comisaría y es recibida por la trabajadora social, en caso de urgencia (delitos sexuales, lesiones graves o en crisis) pasa a la psicóloga, algunas veces pasa a la jefa de Comisaría para que le dé la información necesaria para que tome las medidas pertinentes. Donde no hay psicóloga o trabajadora social la mujer es atendida directamente por la investigadora policial.

Posteriormente la mujer se entrevista con la investigadora para que indague la información y proceda a tomar la denuncia. Esta refiere a la mujer al personal de medicina legal o al IML para realizar la valoraciones médica legal y psicológica, en caso que no haya psicóloga forense. *Siempre se sugieren valoraciones psicológicas, y se buscan evidencias, como antecedentes del presunto autor, inspección ocular en el lugar del hecho. Se hace un informe de las valoraciones, de expertos técnicos y testificales, remitiendo un informe al Ministerio Público para que ejerza la acción penal*²⁷.

En los últimos dos años se registra todas las atenciones que se dan en la Comisaría, ya que antes las estadísticas reflejaban únicamente las denuncias que constituían delitos o faltas.

²⁶ La primera campaña fue en el 2006 denominada "Rompe el Silencio" y la segunda en diciembre del 2007 llamada "Un hogar no se construye con violencia; dale amor a tu familia". *El propósito es enviar un mensaje de sensibilización y que las mujeres reconozcan su derecho.*

²⁷ Entrevista a Sub comisionada María Auxiliadora Ortega. Especialista de la Dirección de la Comisaría de la Mujer. 12 de marzo 2008.

El Libro de registro de la Comisaría de la Mujer y la Niñez recoge indicadores con relación a las víctimas y los agresores, tipos de delitos, resultados de investigaciones y de procesos. Actualmente la Policía Nacional ha hecho ajustes al sistema de registro, implementando un Sistema Automatizado de Investigación Policial (SAIP)²⁸.

²⁸ El pilotaje se está implementando en el Distrito V.

Los Aportes de las Comisarías al Acceso a la Justicia y el Ejercicio del Derecho de Vivir sin Violencia

Las comisarías funcionando en el país

Al finalizar la primera fase, en 1998, se contaba con 10 Comisarías a nivel nacional. El proyecto de la segunda fase incluye el financiamiento para 13 Comisarías. Actualmente existen 32 Comisarías, de las cuales 23, en Managua y las cabeceras departamentales, cuentan con todos los recursos según el modelo policial vigente y 9 Comisarías se encuentran en municipios menores, con servicios más limitados.

Los fondos

Desde la creación de la primera Comisaría, se contó con fondos de la cooperación para su funcionamiento. La institución policial únicamente cubre los gastos de la planilla del personal policial de las Comisarías y recibe fondos para el pago del personal civil, los recursos materiales, el mantenimiento de las instalaciones, los procesos de capacitación y la implementación de las campañas. Actualmente reciben apoyo de la embajada de Chile, BID, UNIFEM y la cooperación sueca a nivel central.

Uno de los planteamientos para asegurar la sostenibilidad de las Comisarías era que gradualmente la PN fuera asumiendo la contratación del personal civil y que en el 2007 este personal se integrara a la nómina de la PN; sin embargo actualmente los fondos llegan directamente del Ministerio de Hacienda, sin que pasen por el presupuesto de la Policía, o de diferentes proyectos.

Los recursos humanos

El personal policial de las Comisarías, salvo raras excepciones, está constituido por mujeres, que a lo largo de su servicio reciben capacitación especializada sobre la temática. Los temas de capacitación, desde su inicio se han referido a la parte jurídica institucional (Modelo de Atención, Ley 230 y Reformas al Código Penal Ley 150, Código Procesal Penal, Código de la Niñez, y Juicio oral y público), temáticas relacionada con la perspectiva de género, relaciones humanas y, en particular, con la atención a mujeres en situación de violencia.

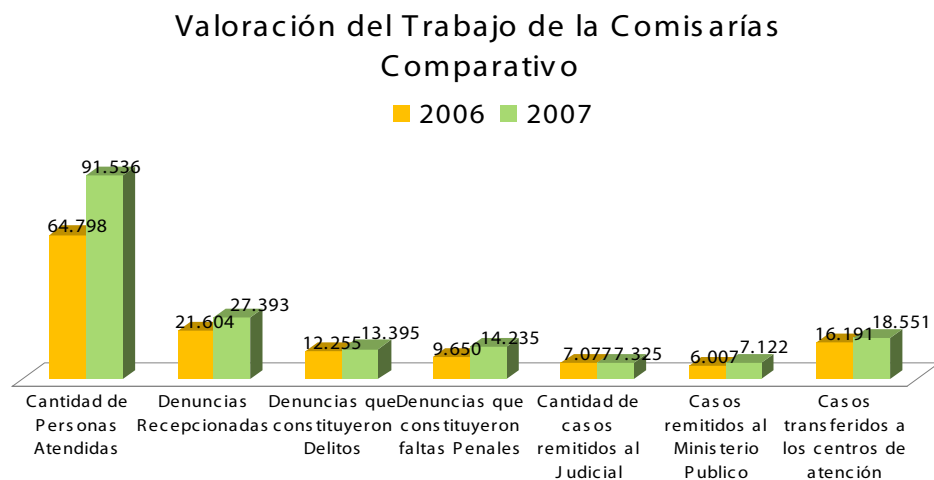
Las psicólogas y trabajadoras sociales también han recibido formación especializada, en particular un curso de postgrado de Psicología Forense²⁹, para que puedan participar como “técnicas expertas” en los juicios.

La Policía considera un logro que, por orientación de la jefatura nacional, se pueda mantener la permanencia del personal dentro de las Comisarías.³⁰

Es importante relevar que en la Academia de Policía Nacional, es decir la escuela de policía donde se forma todo el personal, mujeres y hombres, desde hace diez años se ha implementado un modulo sobre violencia de género, en la educación de niveles básicos e intermedios.

Un balance crítico

En el 2007 la Dirección de Comisarías realizó una evaluación del trabajo, comparando el 2006 con el 2007; con los siguientes resultados:



Fuente: Dirección de Comisarías

El incremento de las personas atendidas, según la evaluación de la misma jefatura de la CMN, se debe a la apertura de 7 Comisarías Municipales más en el 2007, a la mayor divulgación del trabajo de las Comisarías, al lanzamiento de la Campaña de Prevención, al trabajo de las Promotoras(es) Voluntarias (os) y a la capacitación a la Red de Consejería Escolares a nivel nacional.

²⁹ A través de un convenio entre la Corte Suprema de Justicia y la Universidad Católica de Nicaragua

³⁰ Entrevista a Sub Comisionada María Auxiliadora Ortega

En la evaluación se considera que el incremento de los delitos es mínimo con relación al aumento de las faltas, lo que nos insta a fortalecer el trabajo preventivo.

Asimismo se remitieron más expedientes al Ministerio Público:

- Se capacitó en la elaboración del Informe Policial y Juicio Oral
- Mejor calidad en la confección de los expedientes y elementos de prueba.

Finalmente se incrementó la transferencia a los Centros de Atención, debido a una mayor coordinación con los ONGs.

No es fácil interpretar las informaciones estadísticas de la CMNA, ya que se utiliza un sistema de codificación que, de acuerdo al Código Penal, la violencia intrafamiliar se desglosa en una serie de delitos que van desde las amenazas, las lesiones, las lesiones psicológicas, etc, incluyendo los delitos contra la libertad sexual.³¹

Lo único que es lícito comentar, viendo las estadísticas, es que de 91,536 personas atendidas sólo el 8% fueron remitidos al Sistema Judicial y el 7.7% fueron remitidos al Ministerio Público, en el caso que constituyeron falta o delito respectivamente.

A la par hay que considerar que los casos atendidos responden a una amplia gama de delitos y de personas de varias edades y sexo, y que no todos pueden clasificarse como violencia intrafamiliar, en particular como violencia contra las mujeres.

A simple vista este cuadro muestra que la Comisaría, como puerta de entrada para acceder a la justicia, no tiene un alto nivel de resolución, ya que del total de las de personas atendidas solamente el 15.7% llegó a acceder a la administración de justicia (Ministerio público y Juzgados).

En el 2004 un estudio de AECI reportó que de los casos juzgados, más de la mitad (54,87%) recibió sentencia absolutoria, y sólo 28,69% recibió una sentencia condenatoria.³²

Si consideramos que sólo un porcentaje menor llega hasta el juicio, se puede concluir que son muy pocos los casos de violencia intrafamiliar que reciben una respuesta positiva para las víctimas. Considerando que del total de delitos analizados los tres más frecuentes corresponden a los delitos sexuales de Violación, Abusos Deshonestos y Estupro, puede asumirse que una importante cantidad de tales delitos pueden haberse quedado en la impunidad.

Como ya expresado, hay una tendencia a solucionar los casos haciendo arreglos entre las parejas, en pro de la estabilidad familiar. Una explicación expresada por una especialista de la Comisaría es:

³¹ Hasta en el nuevo código penal del 2008 se tipifica el crimen de la violencia intrafamiliar, tanto a nivel de falta (infracción menor) como de delito.

³² Este estudio se basó en el análisis de expediente no estando todavía vigente el Código de procedimiento penal.

Hay personas que llegan a exteriorizar su problemática y no quieren pasar un proceso judicial, por la dependencia emocional, la problemática económica. La cultura de violencia, hace que la víctima sufra la violación de sus derechos, que no quiera romper el silencio y denunciar al agresor. La idea es convencerlas que pongan la denuncia, concientizarlas y sensibilizarlas. En la Comisaría no se hace mediación, lo que se hace es orientación o asesoría, a través de una cita se llaman a las partes. Cuando él no es dominante llega y cede, sobre todo si quiere garantizar el núcleo familiar, la pareja y los hijos hace caso al llamado. Cuando son falta o delito menor, llega al fiscal o al defensor público, ahí se efectúa la mediación, dice “el problema de ustedes se puede arreglar así.”³³

Si la demanda del servicio en las Comisarías no se traduce en denuncia, habría que preguntarse porque siguen llegando muchas mujeres. La respuesta la da la misma Subcomisionada. *Las mujeres llegan por la inmediatez, para encontrar un apoyo inmediato. Por eso es la gran espiral de aumento de atenciones, solo queda registrado en los expedientes de trabajadoras sociales.*

³³ Entrevista a Subcomisionada María Auxiliadora Ortega

Los otros actores

Entre los actores de gobierno que participan de manera directa a intentar resolver la problemática de violencia intrafamiliar, se encuentra el Sistema Judicial y el Sistema de Salud.

El sistema judicial

La ruta judicial resulta para las mujeres un camino lleno de obstáculos.

Según el “Protocolo de aplicación de las normas contra la violencia intrafamiliar”, la mujer agredida acude a la Policía, o Comisaría de la Mujer, adscrita a la policía. La Investigadora policial, en el caso que la mujer decida poner la denuncia, refiere la víctima al personal médico forense, que pertenece al Instituto de Medicina Legal o al Sistema Nacional Forense como personal acreditado por la Corte Suprema de Justicia, para las pruebas periciales. El Ministerio Público interviene, a continuación, para la formulación del escrito de acusación que enviará a los juzgados pertinentes. Cuando la agredida acude directamente a una unidad de salud, el personal de salud, remitirá el informe homologado a solicitud de la Policía Nacional.

Todas estas instituciones cuentan con una guía ética de actuación, que incluye el suministro de las informaciones pertinentes, los centros de servicio que pueden ofrecer apoyo para la asistencia, física, psíquica, médica y jurídica de la mujer agredida, en la medida que sea necesaria.

Sin embargo, muchas veces en la práctica el sistema judicial, no se ha apropiado de las leyes e instrumentos, que guían su accionar en este proceso, o no los aplica debidamente. *“los poderes públicos no han incorporado los derechos humanos de las mujeres de modo consistente”, sino que las “denuncias motivadas en discriminación y violencia de género no son tramitadas por las instancias principales de administración de justicia ni concluyen en sentencias. (...)*³⁴

³⁴ Derechos Humanos de las Mujeres, Violencia contra la Mujer y Paz en la Región, revisión de avances y desafíos a cinco años de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, CLADEM, Giulia Tamayo, mimeo, Lima 2000.

A la par la Corte Suprema de Justicia (CSJ) está impulsando en este año (2008) un proyecto piloto para capacitar a Médicos forenses y del Ministerio de Salud (Minsa), así como funcionarios de la Defensoría Pública, para mejorar la atención a las víctimas de violencia intrafamiliar. Este espacio será aprovechado para estandarizar las normas y procedimientos para realizar los peritajes médico-forenses a nivel nacional.

Actualmente los peritajes médico-forenses los realizan tanto los médicos forenses nombrados por el Poder Judicial, en las principales ciudades del país, como médicos del Sistema de Salud en los municipios donde no existen médicos forenses. El objetivo del proyecto es brindar a los médicos forenses del Poder Judicial, en una primera parte, y luego a todos los médicos del Minsa, las habilidades, las destrezas y los conocimientos para abordar integralmente desde el punto de vista médico la investigación del delito de violencia intrafamiliar, el de abuso sexual y otros delitos sexuales, para que los peritajes médico-forenses produzcan medios de pruebas que puedan ser valoradas por los órganos judiciales.

En el país, estudios realizados en los últimos años, desde la Sociedad Civil e instituciones estatales como la Corte Suprema de Justicia, referentes al acceso a la justicia de las mujeres, han evidenciado las deficiencias en el abordaje de la violencia, especialmente desde la atención como: la revictimización hacia las mujeres, los inadecuados procedimientos, la falta de recursos en el Sistema de Justicia, salud y medicina legal, la falta de uso de protocolos, la indiferencia, los estereotipos y el sexismo con los que muchos prestadores de servicios atienden a las mujeres, siendo entre otros los principales obstáculos que afrontan las mujeres.

El alto porcentaje de sentencias absolutorias puede ser un factor que contribuya a disuadir a las víctimas de interponer denuncias en los casos de violencia y, particularmente, la de carácter sexual. Asimismo, puede contribuir a reafirmar la convicción de que la violencia contra las mujeres no es delito grave, y que es posible ejercer este tipo de violencia sin consecuencias de tipo penal. También evidencian un importante número de casos de violencia intrafamiliar y sexual que fueron resueltos a través de la mediación en el proceso.³⁵

El sector salud y los servicios prestados respecto a la violencia contra las mujeres

Después de publicado el decreto ministerial 60-97, reconociendo que la violencia contra las mujeres es un problema de salud pública, el Ministerio de Salud de Nicaragua con asesoría de OPS, desarrollaron la iniciativa de creación de las Normas y Procedimientos para la Atención de la Violencia Intrafamiliar y Sexual en el 2001, las cuales fueron revisadas en el 2007.

La presente norma hace referencia al marco jurídico que la sustenta brindando las

³⁵ AECI, Análisis de sentencias, Nicaragua, 2006

herramientas legales e institucionales contempladas en la Ley General de Salud y su Reglamento, al Modelo de Atención Integral en Salud, la Política Nacional de Salud 2004- 2015 y el Plan Nacional de Salud 2004-2015 que brindan el aseguramiento para el abordaje integral a la violencia intrafamiliar y sexual.

Así mismo comprende el marco teórico donde se explican los conceptos y definiciones necesarias para asegurar la adecuada comprensión y correcta aplicación de la presente norma; contiene el propósito, objetivos y definición de la norma, el universo y población a quienes se les aplicará esta norma; las características del servicio y un flujo grama que orienta acerca de la ruta a seguir en el abordaje interdisciplinario e intersectorial de la violencia intrafamiliar y sexual.³⁶ Una de las limitaciones que se observa en las normas, que no hay claridez de los flujo gramas de atención y hace énfasis en una atención desde abordaje de salud mental.

El Ministerio de Salud desde el año 2000, como parte de un proyecto que promueve el CDC de Atlanta y la OPS en Colombia y Centro América, cuenta con un Sistema de Vigilancia Epidemiológica de Lesiones en 8 Hospitales de Nicaragua que incluye al Hospital Antonio Lenín Fonseca de la ciudad de Managua.

Los casos analizados se clasifican según una tipología que toma en consideración: violencia intrafamiliar, violencia comunitaria y violencia no clasificada, donde no se puede establecer la relación del agresor con la víctima

A la par desde varios años, como una iniciativa directa de la institución, se están desarrollando procesos de capacitación dirigidos al personal de salud, desarrollando guías para la detección oportuna y la atención adecuada de las mujeres víctimas de violencia.

En el 2003 se han realizado estudios entre el personal de salud de 5 de los 17 Sistemas Locales de Atención Integral en Salud (SILAIS) de Nicaragua, médicos, enfermeras y auxiliares de enfermería, donde se pudo evidenciar un alto rechazo de parte del personal sobre la situación de violencia en contra de las mujeres. Sin embargo, a la par se identificaron barreras que indican la persistencia de creencias tradicionales como la de considerar el problema de la violencia un asunto privado.

En el 2006 el MINSA promovió una guía para el abordaje de la violencia de pareja por parte del personal del sector salud y la comunidad, dirigida a proveer de herramientas para el análisis de la violencia de pareja a las y los proveedores de servicios de atención directa del sector salud. Es una guía para la detección oportuna y la atención adecuada de las mujeres víctimas de violencia. Esta guía fue validada con 260 profesionales de la salud. En este documento se abordan conceptos básicos, el soporte legal, los factores de riesgo, la dinámica de la violencia y la presencia de un enfoque de derechos humanos en la prestación de servicios y el plan de seguridad. Además, describe los pasos a seguir para abordar detenidamente los casos de violencia, y las fichas de registro y seguimiento a víctimas de violencia, entre otros temas.

Sin embargo, un estudio desarrollado en Nicaragua, refiere que la escasa capacitación sobre el tema (59.9%), el temor a involucrarse en asuntos legales (52.6%) y el carácter

³⁶ Ministerio de Salud. Normas y Procedimientos para la Atención de la Violencia Intrafamiliar y Sexual. Primera Revisión. 2006.

privado de la violencia (50.7%) constituyen las barreras más importantes para la identificación y la referencia de las víctimas³⁷, estos datos dan cuenta, que a pesar de la existencia de una norma de atención, el personal de salud aún no cuenta con la sensibilidad, capacitación y entrenamiento adecuado que contribuya a atender a las mujeres en situaciones de violencia con calidad.

El movimiento de mujeres: un actor clave

El movimiento de mujeres ha asumido desde siempre, como una de sus principales banderas, la lucha contra la violencia hacia las mujeres.

En enero de 1992, en el Encuentro Nacional “Unidas en la diversidad”, donde participaron cerca de 1000 mujeres de todo el país, de diferentes tendencias políticas, la agenda de lucha y trabajo, resultada del consenso general, veía el tema de lucha contra la violencia hacia las mujeres, como uno de los temas clave.

En este contexto surgió La Red de Mujeres Contra la Violencia como un espacio nacional, de coordinación e incidencia, amplio, diverso y participativo, del movimiento de mujeres de Nicaragua.

La Red de Mujeres Contra la Violencia de cara a la Comisarías

La Red está conformada por alrededor de 147 grupos, asociaciones, colectivos, casas de mujeres, iglesias, sindicatos, redes locales y un centenar de mujeres a título individual.

La Red ha sido un actor clave en visibilizar y movilizar la problemática de la violencia contra las mujeres, desarrollando permanentemente un rol de incidencia y denuncia. En esta dirección fue parte de la conformación de la Comisión Nacional de Lucha contra la Violencia, instancia intersectorial para la elaboración del Plan Nacional contra la Violencia.

Dentro de este espíritu, la Red de Mujeres contra la Violencia fue uno de los actores clave del proyecto de Comisarías de la Mujer y la Niñez. De acuerdo a la intención política que lo guiaba en su nacimiento de unir los esfuerzos del Estado y la sociedad civil en la lucha contra la violencia, la Red fue parte, durante el proyecto de la segunda fase, junto con la Policía Nacional y el Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM), del Comité Técnico, visto como una instancia colegiada de toma de decisiones, de administración compartida y un espacio permanente de coordinación, responsable por la ejecución del proyecto.³⁸

La experiencia de las Comisarías fue la apertura de un espacio de opinión y de denuncia en el tema de violencia intrafamiliar y sexual.

³⁷ Violencia de género: actitud y conocimiento del personal de salud de Nicaragua. Rosibel de los Angeles Rodríguez-Bolaños, M en ASS,(1) Margarita Márquez-Serrano, M en MS,(1) María de la Luz Kageyama-Escobar, MSP.(1)

³⁸ El proyecto fue financiado por los gobiernos de Noruega, Suecia, Dinamarca y el Reino de los Países Bajos

De esta manera, por parte del Estado de Nicaragua y la sociedad civil se dan los primeros pasos de manera conjunta, para el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Niñas y Niños, mediante una instancia profesional donde se inicia un proceso de acceso a sus derechos humanos y se brinda atención especializada en los casos de violencia intrafamiliar y sexual.³⁹

Balances y perspectivas desde una mirada crítica

Uno de los éxitos principales del proyecto ha sido haber visibilizado la violencia doméstica y sexual, traduciendo en política pública la atención a sobrevivientes de violencia doméstica y sexual. Las Comisiones Territoriales, conformadas en los diversos municipios, para articular los esfuerzos de diferentes instituciones, lograron involucrar y sensibilizar a los actores estatales locales. Desde la perspectiva de las usuarias esta articulación de esfuerzos ha permitido el acceso a un servicio con una amplia gama de tipos y niveles de atención.

Finalmente, la Red de Mujeres contra la Violencia, como expresión del movimiento de mujeres, logró incidir en un aspecto fundamental: la no revictimización y la centralidad de la usuaria permeando a una proporción importante del personal de la Policía y en menor medida de instituciones del gobierno.

Sin embargo en el camino se fueron evidenciando las dificultades. Uno de los objetivos principales del proyecto de la segunda fase era construir una visión común sobre esta problemática, un espacio que además de ejecutivo fuera político. Sin embargo, en la realidad, como ya lo evidenciaba la evaluación intermedia de la segunda fase, lo que prevaleció *en su funcionamiento y el cumplimiento de sus roles en el período evaluado es la ejecución del proyecto más que la construcción política, con una visión más puntual que estratégica.*⁴⁰

Este proyecto que estaba concebido originalmente como parte de un programa más amplio de prevención y atención a la violencia se concentró principalmente en la atención.

El concepto mismo de modelo reducía las múltiples formas, que las mujeres asumen para romper el silencio y salir del ciclo de la violencia, a la denuncia policial. Como se evidenció en las diferentes evaluaciones el número de usuarias utilizando la red de servicios era considerablemente mayor que el número de denuncias.

El empoderamiento de la usuaria, que era uno de los propósitos que guió la participación del movimiento de mujeres, *es una meta demasiado ambiciosa en el marco de un modelo centrado en la atención. Esta más bien trasciende como una meta permanente que el*

³⁹ N.Jubb, M.Barahona A.D'Angelo "Red de Servicios de Atención a Mujeres, Niñez y Adolescentes, Víctimas y Sobrevivientes de Violencia Intrafamiliar y Sexual – Programa Comisarías II Fase" Evaluación final del proyecto mayo del 2004

⁴⁰ N.Jubb, A.Recinos, "Red de Servicios de Atención a Mujeres, Niñez y Adolescentes, Víctimas y Sobrevivientes de Violencia Intrafamiliar y Sexual – Programa Comisarías II Fase" Evaluación intermedia marzo del 2003, Nicaragua

*movimiento de mujeres hace viable en la medida en que trabaja en los ámbitos de prevención e incidencia apoyándose en redes sociales que construyen procesos de vigilancia social, de sensibilización y de toma de conciencia sobre la defensa y protección de los derechos de niñas(os) y mujeres víctimas de violencia doméstica y sexual.*⁴¹

Finalmente, la diferencia de enfoques, concepciones y prácticas de instituciones muy diferentes por su visión y misión, constituyó el obstáculo principal en la puesta en práctica del modelo.

En las últimas fases de ejecución del proyecto, mientras todavía se estaba desarrollando la experiencia, surgen dentro de la Red una serie de debates acerca de la pertinencia del hecho que una red del movimiento de mujeres, cuya función principal debería ser la incidencia, movilización, profundización de debate y propuestas de cara a la sociedad, se estuviera involucrando en una red de servicios, conjuntamente con el Estado.

Las contradicciones, que se venían evidenciando de manera cada vez más explícita entre los actores ejecutores del proyecto de Comisarías, determinaron la salida de la Red de Mujeres contra la Violencia (RMCV) del mismo.

Actualmente las organizaciones de la RMCV valoran, por lo general, como positiva la experiencia, ya que dio elementos claros para identificar estrategias y procesos que hay que impulsar para la defensa de los derechos de las mujeres en situación de violencia, así como las fortalezas y debilidades de las instituciones involucradas. *“A esta altura los centros de mujeres conocen el camino. Toda la época de dar servicios nos sirvió para entender como se debe hacer.”*⁴²

Consideran que es necesario separar claramente el rol de los centros, relacionados con el movimiento de mujeres, integrados en la Red, del rol que le compete en este aspecto al Estado. *“Nuestra labor es de incidencia, fiscalización y organización comunitaria. Nosotras debemos ser fiscalizadoras del Estado y la cooperación debe financiar esta fiscalización.”*⁴³

Finalmente empiezan a surgir algunas críticas al modelo y a la concepción misma de las Comisarías, como una respuesta estatal al problema de violencia contra las mujeres. Por un lado se evidencia un problema de cobertura de las mismas, ya que cubren sólo una pequeña parte del territorio nacional, es decir 32 municipios sobre los 154 existentes en el país. En esta dirección se ve necesario que el modelo Comisaría, y toda la experiencia acumulada sea asumida directamente por la policía.

Por otro lado se evidencia uno de los riesgos, que a menudo se manifiesta en el mismo modelo de las Comisarías, que es el de psicologizar la violencia, debilitando su carácter de “delito” y de negación de los derechos humanos de la mujer; finalmente se asiste a una tendencia, influida por una cultura patriarcal dominante, que ve prevalecer el objetivo de la recuperación familiar frente al objetivo de defensa de los derechos y la integridad física y psicológica de las mujeres.

⁴¹ N.Jubb, M.Barahona A.D’Angelo, ob. Cit.

⁴² Centro 8 de marzo

⁴³ ídem

El trabajo de los centros de mujeres: la Alianza de centros

En este debate algunas de los ONGs de mujeres que trabajaban en el territorio como centros de servicio, se organizaron en otro espacio, que se denominó la Alianza de Centros, sin con esto dejar de pertenecer a la RMCV. Actualmente 32 centros participan en la Alianza, en 16 municipios del país.

Entre el 2006 y el 2008 se ejecuta el proyecto: “Promoción de la Equidad entre los Géneros en la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres”, por los 31 Centros de Mujeres integrantes de la Alianza; este proyecto ha sido posible mediante el apoyo financiero y técnico de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), con fondos otorgados por la Real Embajada de Noruega. Es importante resaltar que este proyecto se desarrolla con un modelo gerencial independiente con relación al modelo gerencial de Comisarías.

El proyecto, que tiene varias fases, parte de una revisión crítica del modelo anterior. *“Se quiere ajustar el enfoque, utilizando un modelo de derechos humanos y equidad, de promoción de los derechos de las mujeres y el acceso a la justicia. En fin se pretende trascender el enfoque de servicio, transitando hacia un enfoque de defensa de los derechos de las mujeres⁴⁴.”*

El nuevo modelo incluye detección, prevención y promotoría social para la promoción de los derechos humanos. La atención médica no se menciona en este modelo, aunque si algún centro la incluye en su misión, se sigue ofreciendo.

Estos centros han dado continuidad a su labor de apoyo y defensa de las mujeres, pero de manera autónoma. Mantienen sus relaciones de colaboración con la Comisaría que remite a los centros las mujeres que ponen las denuncias, para que sean acompañadas en sus gestiones por el personal de los centros, integradas en sus programas y en los grupos de autoayuda.

El proyecto promueve la coordinación del sistema de referencia y la coordinación interinstitucional, siendo en cada localidad diversos los actores que se coordinan: centros de mujeres, servicios de salud, instituciones del Sistema de Justicia. Según su primer informe⁴⁵ se valora muy positivamente el restablecimiento de las coordinaciones con las Comisarías de la Mujer y la Niñez en todos los Municipios del proyecto, lo que ha significado un factor facilitador para el acceso a la justicia. En los Municipios y localidades del interior del país las Unidades policiales se coordinan con los Centros de Mujeres y han dado prioridad a los casos de violencia intrafamiliar y abuso sexual, para lo cual se ha asignado una oficial que atiende a las mujeres denunciantes en las localidades donde no se cuenta con Comisarías de la mujer y la niñez.

Las Comisiones Territoriales, que fueron conformadas tanto en la primera fase como la segunda, donde participaban diversos actores (entre otros, dependiendo de la localidad: organizaciones de mujeres, otros actores de la sociedad civil, la Policía Nacional, el INIM y otras instituciones de gobierno presentes en el territorio y representantes del gobierno

⁴⁴ Martha Munguía, coordinadora del proyecto, Managua 2008

⁴⁵ Informe de Medio Término, diciembre 2007. Proyecto Promoción de la Equidad entre los géneros en la erradicación de la violencia contra la mujer. Alianza de Centros.

municipal), en algunos municipios siguen funcionando de manera voluntaria.

Todavía cuando las mujeres hacen denuncias en las Comisarías, estas la refieren a los centros que les dan cierto acompañamiento. Se va a reemplazar las “especialistas de violencia” con una formación integral dirigida a las mujeres para que conozcan sus derechos, las leyes que las defienden, los tratados internacionales y los procedimientos a seguir. Se van a fortalecer los grupos de autoayuda y los albergues.

Se está trabajando en el sistema de registro, identificando nuevos indicadores que tomen en cuenta la realidad de las mujeres e introduciendo indicadores de empoderamiento y en el monitoreo, del proyecto.

En la segunda etapa del proyecto se trabajará para garantizar cierta sostenibilidad económica de los centros y de esta manera su autonomía.

La cooperación internacional

La cooperación internacional ha jugado un papel fundamental en las Comisarías de la Mujer y la Niñez desde su fundación, de hecho las distintas fases de las Comisarías a nivel nacional se han basado específicamente en los proyectos de financiamiento de la cooperación⁴⁶. Los fondos de la cooperación internacional han financiado todos los aspectos organizativos e institucionales, el personal civil, trabajadoras sociales, psicólogas y abogadas y recursos materiales (vehículos, computadoras, etc.); los costos del personal civil han sido asumidos por el Estado de Nicaragua hasta la tercera fase. Los fondos de la cooperación internacional también han financiado toda la participación del INIM y parte de los servicios de atención prestados por los centros de mujeres involucrados en el modelo.

El apoyo de la cooperación, ha tenido bastante incidencia en los modelos de las Comisarías. La evaluación final de la primera fase recomendó una gestión y coordinación tripartita entre la Policía Nacional, el INIM y la Red de Mujeres contra la Violencia – reconociendo de esta forma la incidencia lograda por la Red durante la primera fase, a pesar de no haber sido un actor oficial del proyecto – para evitar los problemas de la severa sub-ejecución de fondos y construir una visión y compromiso común entre los tres actores nacionales (Hidalgo y Ramellini, 1998; Jubb, 2007).

Por tanto, los donantes insistieron que las condiciones para su apoyo de la segunda fase incluían que fuera un modelo intersectorial con participación de los tres actores nacionales en la toma de decisiones (Policía, INIM, Red de Mujeres contra la Violencia), siendo

⁴⁶ Durante la primera fase, de 1994 a 1998, cinco donantes bilaterales financiaron una a cinco Comisarías locales además de apoyar componentes nacionales: Países Bajos, Noruega, Suecia, España, Dinamarca. La segunda fase de las Comisarías arrancó al inicio del 2001, después de un período de dos años y medio de negociaciones tanto entre las tres partes nacionales involucradas en este momento – la Policía Nacional, el Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM) y la Red de Mujeres contra la Violencia – y los donantes bilaterales. Los donantes del proyecto de la segunda fase fueron: Noruega, Suecia, Países Bajos y Dinamarca. En la tercera fase la Policía ha recibido su principal financiamiento para las Comisarías de Suecia y fondos menores de Noruega, Chile y Finlandia, con un proyecto de Dinamarca pendiente. El INIM y la Alianza de Centros han recibido apoyo en el tema de las Comisarías principalmente de la Embajada de Noruega.

la contraparte un ente estatal. En la ejecución una de las principales dificultades en la gerencia del proyecto ha sido la diferencia de enfoque, concepciones y prácticas de instituciones muy diferentes por su visión y misión. La no superación de esas dificultades obstaculizó el rol de liderazgo del Comité Técnico, especialmente sus funciones de asesoría y supervisión hacia dentro y de incidencia hacia fuera. El intento de “homogenización” ha determinado situaciones de constante tensión entre los diferentes actores de las instancias centrales. Por todo esto, y también debido a cambios internos en sus políticas, después de la segunda fase los donantes decidieron financiar componentes distintos, lo que aportó al rompimiento del modelo intersectorial y el financiamiento independiente de la Policía para las Comisarías.⁴⁷

Durante las distintas fases el apoyo para el INIM y la Policía ha fortalecido estas instituciones, particularmente la Policía, hasta lograr una propuesta autónoma para las Comisarías, mientras el INIM ha sobrevivido gracias a la cooperación, por no haber tenido un presupuesto para la programación. Por su parte, la participación del movimiento de mujeres ha sido más restringido, con mayor presión de parte de los donantes sobre la definición de su rol apropiado en este campo.⁴⁸

Finalmente hay que reconocer que los donantes han demostrado su compromiso hacia las Comisarías a lo largo de los quince años, particularmente durante la fase de transición, cuando siguieron esperando la propuesta de los actores nacionales aún después de más de dos años de negociaciones. Otro dato significativo que revela cierto compromiso de la cooperación internacional es que para la segunda fase los donantes también se pusieron de acuerdo para financiar un solo proyecto, uno de los primeros ejemplos de cooperación entre donantes en un enfoque sectorial en Nicaragua.

Actualmente el gobierno de Suecia está financiando las Comisarías, el gobierno de Noruega financia la Alianza de centros a través de la OPS (Organización Panamericana de la Salud) y el gobierno de Holanda apoya a los municipios donde no están presentes los centros de la Alianza.

El peso de los fundamentalismos religiosos

Un actor importante en la problemática de la violencia contra la mujer es la religión. En Nicaragua, como en el resto de la región, el fundamentalismo religioso es cada vez más potente porque logra incidir sea a nivel de las conciencias individuales, que a nivel social y político.

La mujer, en situación de violencia, máxime si esta violencia viene ejercida por su esposo, encontrará en su cura o pastor un obstáculo para que pueda ejercer su derecho a la integridad personal. A las mujeres se las hace responsables de mantener la integridad de la

⁴⁷ Jubb, Nadine. 2007. “Funding the Engendering of Democracy: External Funding and the Contested Terrain of the Nicaraguan Women’s and Children’s Police Stations, Paper presentado al Congreso 2007 de la Asociación de Estudios de América Latina (LASA), Montreal, 5-8 September 2007.

⁴⁸ Idem.

familia, por encima de su propia integridad personal. El mensaje de la iglesia, respaldado por la cultura patriarcal, llama a la reconciliación familiar y la mujer que ejerce sus derechos y denuncia al agresor viene considerada una mala mujer y una mala madre.

Grupos de mujeres y de la sociedad civil⁴⁹ han estado reivindicando por varios años la inconstitucionalidad de esta influencia en un Estado laico.

La máxima expresión de este poder ha quedado manifiesto durante la campaña electoral del 2006, donde el país se vio presionado por la movilización social organizada por las jerarquías religiosas, que con marchas y pancartas han utilizado su poder de influencia sobre una población altamente religiosa, lo que ha desembocado en la eliminación del aborto terapéutico del código penal, que existía desde hace más de 100 años, con el apoyo de todos los partidos políticos.

Otro episodio que ha enturbiado el escenario político, claramente dictado por la influencia de las altas jerarquías de la iglesia católica, ha sido la denuncia interpuesta por la Asociación Nacional Pro Derechos Humanos (ANPDH), presidida por el obispo Abelardo, ante la Fiscalía General de la República de Nicaragua, en contra de 9 lideresas pertenecientes a la Red de Mujeres contra la Violencia y el Movimiento Autónomo de Mujeres (MAM).

Según la denuncia, estas mujeres son responsables de encubrimiento del delito de violación y apología del aborto, entre otros cargos vinculados al llamado “caso Rosita”, una niña de 9 años, que en el año 2003, fue violada y embarazada por su padrastro, y a quien se le practicó un aborto terapéutico luego de las acciones de defensa y apoyo emprendidas por las activistas de la Red de Mujeres Contra la Violencia.

En su declaración pública las mujeres indicaron que esta situación es “revivida con fines persecutorios por el pactismo⁵⁰ en concordato con el cardenal Miguel Obando.” Juana Jiménez, una de las nueve denunciadas, dijo que el Observatorio Internacional de Derechos Humanos señaló: “*esta acción contra nosotras es una acción de persecución política, en el marco de estrategia de desarticulación que tiene de los movimientos y de la sociedad civil el actual Gobierno*” (Romero, 2008).

⁴⁹ Entre otros grupos se puede señalar, la Red de Mujeres contra la Violencia, el Movimiento Autónomo de Mujeres, CENIDH y el Movimiento por un Estado Laico.

⁵⁰ Se le llama pactismo a las relaciones, denunciadas por algunas expresiones de la sociedad civil, entre el Frente Sandinista, el Partido Liberal y la Iglesia, de cara al gobierno del país.

Las mujeres y sus caminos por el sistema de justicia

Características de las mujeres usuarias de las Comisarías

No se han publicado datos actualizados sobre las características de las mujeres que han hecho uso de los servicios de las Comisarías.

Como ven las mujeres los caminos para acceder a la justicia

En la fase actual de las Comisarías no existen estudios que reflejen la integralidad del camino que recorren las mujeres y su complejidad.

Sin embargo, a pesar de que actualmente en la Dirección Nacional de las Comisarías se considera que las mujeres “llegan por inmediatez” a las Comisarías, los hallazgos de los estudios y evaluaciones realizados en el pasado no concuerdan. Un estudio cualitativo independiente realizado en 1999 encontró lo siguiente: de 17 mujeres en situación de violencia doméstica, 15 habían buscado ayuda exclusivamente a través de redes de apoyo, constando de familiares y/o amistades, mientras solamente 2 habían buscado apoyo a través de instituciones, tales como la Policía, las Comisarías de la Mujer y la Niñez o centros de salud.⁵¹

Por otro lado, la evaluación intermedia de la segunda fase encontró que las mujeres iban a la Comisaría cuando querían denunciar o se sentían su vida en peligro, mientras las mujeres rurales tenían su primer contacto con un centro de mujeres y las que querían atender su situación de salud iban a un hospital o centro de salud, sin reportar la violencia o que fuera detectado.⁵²

⁵¹ Pineda Fermán, Irene. “La mujer maltrada: sus redes y estrategias para afrontar la violencia,” *Encuentro* (UCA, Managua), año 31, no. 48 (1999), pág. 21-29.

⁵² Jubb et al., op.cit., 2003

A manera de conclusión: impactos, desafíos y brechas de información

El acceso a la justicia en nuestros países, caracterizados por la pobreza y por las condiciones desfavorables de inserción en el mercado global, presenta múltiples obstáculos estructurales. Las reformas judiciales, que seguramente han significado un avance importante que contribuyen a reducir el déficit de ciudadanía, no son suficientemente eficaces al momento de su aplicación, máxime cuando se trata de enfrentar una problemática tan aguda, con profundas raíces históricas y estructurales, como es la violencia contra las mujeres.

En efecto, los cambios a nivel del sistema económico mundial han agravado esta situación, haciendo las mujeres más vulnerables frente al sistema. Esto dificulta ulteriormente su acceso a la justicia exigiendo grandes costos y con pocos resultados efectivos. Como ya se dijo el nivel de resolución de los casos a nivel de administración de justicia es muy bajo si lo comparamos con la gran cantidad de mujeres que sufren violencia y la denuncian.

A pesar de que las Comisarías de la Mujer, la Niñez y la Adolescencia (CMNA), la principal política pública en los últimos 15 años y la única constante, han contribuido significativamente a visibilizar la violencia doméstica y la violencia sexual contra las mujeres y a identificarla como un delito, sus aportes respecto a la posibilidad de que las mujeres ejerzan sus derechos, asumiéndolos como propios, ha sido bastante reducido.

Las Comisarías nacieron como un proyecto para dar una respuesta a las mujeres en situación de violencia, abrir brechas en la opinión pública y en las instituciones del Estado poniendo el tema en la agenda pública. Después de casi 15 años de accionar, no obstante se han visto avances importantes en la toma de conciencia a nivel de la ciudadanía, en general, en algunas instituciones del Estado, las Comisarías todavía siguen considerándose como un proyecto, que depende fundamentalmente de la cooperación externa.

El modelo de “atención integral”, ha demostrado no lograr tal integralidad, desde el momento que está concebido como un servicio de atención, dejando al margen la prevención y sin mucha capacidad de incidir en la resolución de los casos.

Considerando el tamaño de la problemática, la cantidad de mujeres atendidas y la cantidad de denuncias, el tema de la violencia contra las mujeres no puede ser “reservado” sólo a instancias especializadas, como el caso de las Comisarías, que además cubren sólo

una mínima parte del territorio nacional, sino que debe ser asumido por todo el sistema policial.

Se han hecho varias evaluaciones en Nicaragua que permiten identificar los cuellos de botella con que se enfrentan las mujeres respecto al acceso a la justicia y que, en muchos casos han logrado traducirse en políticas, mecanismos e instrumentos. Sin embargo los procesos de monitoreo y evaluación se reducen a verificar indicadores que no logran reflejar adecuadamente sus efectos en la práctica.

El movimiento de mujeres ha invertido muchos esfuerzos en la construcción del modelo, especialmente después de la primera fase, no priorizando el debate teórico conceptual y su rol de contraloría social.

Algunas preguntas para seguir investigando

Queremos dejar planteada algunas interrogantes respecto a la problemática general de acceso a la justicia de mujeres en situación de violencia, que se derivan de este primer análisis.

¿Qué entendemos por acceso a la justicia? ¿Se puede hablar de justicia en un marco caracterizado por la injusticia social? Existe la norma, están los mecanismos, pero no hay igualdad de condiciones y por lo tanto tampoco igualdad de resultados; en la brecha entre la norma y la realidad, se produce la discriminación.

Considerando que hasta el momento las Comisarías cubren solo una parte del territorio nacional, excluyendo casi por completo el acceso de mujeres que viven en zonas rurales, nos preguntamos: ¿Es un camino recurrente seguir abriendo nuevas Comisarías? ¿Si las 32 no logran sostenerse, y hasta la fecha siguen dependiendo de la cooperación internacional, como se puede pensar de seguir ampliando el modelo?

A pesar de las múltiples evaluaciones realizadas del servicio de Comisaría, no existe una evaluación, en particular un documento de acceso público, que realmente se refiera al impacto de éste, respecto a su capacidad de responder a la problemática y las demandas de las mujeres y favorecer su acceso a la justicia. Por esto nos preguntamos: ¿Cuál es el rol de las Comisarías?, ¿Las mujeres encuentran el apoyo que buscan? ¿Qué nivel de resolución tienen?

Éstas son las principales preguntas que esperamos contestar en los siguientes componentes de investigación primaria de este proyecto regional de investigación.

Bibliografía

- Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). *Análisis de sentencias*. Managua: AECI, 2006.
- Bakker, Isabella. “Dotar de género a la reforma de la política macroeconómica en la era de la reestructuración y el ajuste global.” En Cristina Carrasco, ed. *Mujeres y economía*. Barcelona: Icaria, 1999.
- PNUD. *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia: América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: PNUD, 2005. Citado en Bolt M. y Solís A., “Acceso a la justicia”, borrador, Managua, 2008.
- Carcedo, Ana, coordinadora. “Femicidio en Centroamérica, presentación de los Avances de investigación,” XVII Reunión Ordinaria del COMMCA, septiembre 2007.
- Chiarotti, S. “Memoria del Encuentro Balance De Los Derechos de las Mujeres En La Región.” En *Clave Feminista: Desafíos Actuales*, octubre 2007.
- Cobo, Rosa. “Mujeres y globalización: historia de un ‘silencio conceptual’,” *Mujeres en red, el periódico feminista*, noviembre 2005. <http://www.mujeresenred.net/>
- D’Angelo, Almachiara, Heumenn Silke. *Maltratar de hacer pareja*. Managua: Musavia, 1999.
- D’Angelo, Almachiara, Gamboa Marbel. “Estudio exploratorio sobre turismo y género.” Managua: PNUD, UNIFEM, 2007.
- ENDESA. “Informe preliminar, Nicaragua 2006-2007.”
- Espinosa I., *Perfil de género de la economía nicaragüense en el nuevo contexto de la apertura comercial*. Managua: UNIFEM, 2004.
- Gamboa M., D’Angelo A., Kries S. *Flexibilización del mercado laboral en Nicaragua*. Managua: PNUD, UNIFEM, 2007.
- González Moreno, Juana María. “La violencia de género en los ordenamientos jurídicos de inspiración latina.” *Encuentro Científico Internacional, ECIPERU - Volumen 1, Número 2*, julio-diciembre 2004.
- Guerrero Caviedes, Elizabeth. *Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe Español 1990-2000: Balance de una década*, Santiago de Chile: Isis Internacional/UNIFEM, 2002.
- Hidalgo, Ana Lorena y Teresita Ramellini Centella. “Evaluación del proyecto ‘Ampliación y Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Niñez en Nicaragua.’” Documento no publicado, 1998.
- Ibarra, Eloisa. “CSJ reclama mano dura contra agresores de niños y mujeres”, *El Nuevo Diario*, 29 septiembre, 2006. <http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2006/09/29/nacionales/30134>

- Jubb, Nadine. "Funding the Engendering of Democracy: External Funding and the Contested Terrain of the Nicaraguan Women's and Children's Police Stations, Paper presentado al Congreso 2007 de la Asociación de Estudios de América Latina (LASA), Montréal, 5-8 September 2007.
- . "Enforcing Gendered Meanings and Social Order: The Participation of the National Police in the Nicaraguan Women's and Children's Police Stations." Paper presentado al Congreso 2001 de la Asociación de Estudios de América Latina (LASA), Washington, D.C., 6-8 September 2001.
- Jubb, Nadine, Milagros Barahona, Almachiara D'Angelo. "Evaluación final del proyecto 'Red de Servicios de Atención a Mujeres, Niñez y Adolescentes, Víctimas y Sobrevivientes de Violencia Intrafamiliar y Sexual. II Fase, Programa Comisarias.'" Managua, documento no publicado, 2004.
- Jubb, Nadine y Ana Sonia Recinos Montes. "Evaluación intermedia. 'Red de Servicios de Atención a Mujeres, Niñez y Adolescentes, Víctimas y Sobrevivientes de Violencia Intrafamiliar y Sexual. II Fase, Programa Comisarias.'" Managua, documento no publicado, 2003.
- Largaespada Cedeño, Isabel. "Encuesta de Opinión." Dirección Comisaría de la Mujer y la Niñez. Managua: Policía Nacional, documento no publicado. 2006.
- O'Neill, Sally. "En el mundo hay dos países mimados por la cooperación y uno es Nicaragua," *Envío*, 268 (julio), 2004. <http://www.envio.org.ni/articulo/2171>
- OPS, 26.a Conferencia sanitaria panamericana, Washington, D.C., EUA, 23-27 de septiembre de 2002.
- Pineda Fermán, Irene. "La mujer maltrada: sus redes y estrategias para afrontar la violencia," *Encuentro* (UCA, Managua), año 31, no. 48 (1999), pág. 21-29.
- Policía Nacional. 1998. "Violencia contra la mujer: Un enfoque particular." *Cuadernos Policiales*, No. 1. Managua: Policía Nacional.
- . *Taller con el Consejo Consultivo de Género de la Policía Nacional: Memoria*. Managua, 8 March 1997. Managua: Policía Nacional and Proyecto de Promoción de Políticas de Género – GTZ, 1997.
- Proyecto de Promoción de Políticas de Género (PPPG) – GTZ. *Una historia que merece ser contada: Modernización institucional con equidad de género en la Policía Nacional de Nicaragua, 1996-2005*. Managua: Policía Nacional y GTZ, 2006. http://www.gtzgenero.org.ni/_publicacion/1164591671_sistematizacion1002.pdf
- Randall, Margaret. "No importa qué tipo de uniforme uno vista." Entrevista con Aminta Granera. En *Las Hijas de Sandino: Una Historia Abierta*. Traducción: Antonina Vivas. Managua: Anamá Ediciones Centroamericanas, 1999, pág. 265-282.
- Romero, Elizabeth. "Red pide desestimar denuncia de ANPDH," *La Prensa* (Managua), 29 enero 2008.
- Sassen, Saskia. *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Ed. Traficantes de sueños, Barcelona, 2003.
- Sendón de León Victoria, "Globalización y violencia contra las mujeres," Conferencia impartida de las II Jornadas de ciudades contra la violencia hacia las mujeres. Madrid, 29 noviembre 2001.
- Suárez, Mireya. "Provocando la reflexión sobre el discurso 'violencia contra la mujer:' Texto para Discusión." Brasilia, 2004.
- Tamayo, Giulia, "Derechos Humanos de las Mujeres, Violencia contra la Mujer y Paz en la Región. Revisión de avances y desafíos a cinco años de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer." Lima: CLADEM, mimeo, 2000.
- Torres Silva, Ileana. "Memoria de la Comisaría de la Mujer y la Niñez." Managua: documento no publicado, 2002.

Torres Silva, Ileana, Ivania Quintero S. y Julia Vargas Cuadra. *Diagnóstico del uso de Arreglos Extrajudiciales en las Comisarias de la Mujer y la Niñez, Policía Nacional*. Managua: Policía Nacional, 2000.