

## RETOS Y MEJORAS EN LA INTERVENCIÓN INSTITUCIONAL

### Miren Ortubay Fuentes

Asesora Jurídica del Ararteko.  
m-ortubay@ararteko.net

La violencia que se ejerce contra las mujeres por el hecho de serlo -denominada violencia de género-, constituye una gravísima vulneración de los derechos humanos; seguramente la más frecuente y la que goza de mayor impunidad en nuestro entorno social. Ningún poder público, pero mucho menos una instancia de defensa de los derechos de la ciudadanía, puede permanecer al margen de la lucha por eliminarla. Por ese motivo, la institución del Ararteko elaboró -a finales de 2003- un informe monográfico sobre la *Respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en la CAPV*.

Como el título indica, la perspectiva de análisis adoptada es la que corresponde a las funciones de la institución, es decir, la del control de las actuaciones llevadas a cabo por las administraciones públicas del País Vasco. Se trata de exigir el cumplimiento, por parte de los poderes públicos, de su deber de prevenir y, en su caso, atender a las necesidades de las mujeres que han visto vulnerado su derecho a la integridad -física o moral-, a la libertad, a la vida en muchos casos, y el respeto a su dignidad en todos.

La institución del Ararteko ha pretendido, en definitiva, exigir la puesta en marcha de políticas serias, eficaces y coherentes con la gravedad del problema. Debe quedar claro, por tanto, que se ha llevado a cabo un análisis de la respuesta articulada por las administraciones públicas y no del fenómeno de la violencia de género, ni siquiera del más restringido de la violencia surgida en el marco de una relación afectiva. De cualquier modo, no se trata de resumir aquí el informe que, por otra parte, se encuentra a la total disposición del público<sup>1</sup>. Por ese motivo, me limitaré en esta intervención a exponer algunas reflexiones con el ánimo de suscitar el debate.

**1. Abordaré, en primer lugar lo que, a mi entender, constituyen tres condiciones básicas para lograr una respuesta congruente con la naturaleza del fenómeno:**

**1.1.** La única forma eficaz de prevenir la violencia contra las mujeres consiste en avanzar hacia la igualdad real entre todas las personas.

La violencia de género hunde sus raíces en las desigualdades sociales existentes entre hombres y mujeres. Se trata, por tanto, de un problema estructural, directamente vinculado al diferente reparto de roles y al consecuente desequilibrio en las situaciones de poder que las personas ocupan por razón de su género. La violencia es un abuso de la posición preponderante de los varones y, en esa medida, constituye al mismo tiempo una manifestación y un instrumento para mantener la discriminación de las mujeres.

En consecuencia, si se pretende enfrentar las causas de la violencia sexista y no conformarse con actuar sobre los síntomas, no resulta suficiente con intervenciones dirigidas a erradicar las discriminaciones más evidentes, sino que se requiere tener en cuenta, en todas las decisiones políticas y prácticas administrativas, las diferentes situaciones, intereses y necesidades de mujeres y hombres. Además de las políticas específicas de igualdad que se han desarrollado, es preciso que la perspectiva de género<sup>2</sup> oriente todas las políticas y áreas de actuación de las administraciones públicas.

---

<sup>1</sup> El informe se encuentra disponible, en euskara y castellano, tanto en formato de libro como en la página web [www.ararteko.net](http://www.ararteko.net).

<sup>2</sup> En el informe final de las actividades del Grupo de especialistas en *mainstreaming* del Consejo de Europa, se define el *mainstreaming* de género como “la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los ‘actores’ normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas”. Cfr. *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de buenas prácticas*, Instituto de la Mujer, Madrid, 1999, p. 26.

En esta línea, a pesar de los avances producidos, sigue siendo necesario reforzar el principio de igualdad de género como eje orientador de todas las políticas, puesto que en cualquier ámbito de la vida las mujeres se encuentran en peores condiciones que la población masculina. La conciencia de esa desigualdad de base ha de iluminar cualquier actuación o decisión política en materia de vivienda, trabajo, educación, sanidad, agricultura, ayudas sociales, fiscalidad, etc. En todos los campos de la intervención institucional cabe trabajar a favor de la igualdad o, lo que es lo mismo, en la prevención de la violencia. La autonomía personal de las mujeres constituye la defensa más eficaz frente al abuso de la fuerza. Por eso, no hay que esperar a que la violencia se produzca, sino apoyar a la mujer para que corte los lazos de dependencia con su pareja desde que aparecen las primeras manifestaciones de desigualdad.

La convicción de que la lucha frente a la violencia contra las mujeres ha de incardinarse en la lucha por la igualdad no constituye sólo un planteamiento a largo plazo. Por el contrario, es preciso controlar desde el inicio los posibles efectos perversos de una respuesta centrada en la manifestación del problema y no en su origen. Así, por ejemplo, hay que ser consciente de que si únicamente se proporcionan ayudas económicas a mujeres que ya han sufrido maltrato, se está induciendo a muchas a soportar una situación de riesgo hasta que éste se materialice en una agresión demostrable. Dicho de otro modo, tendría mayor eficacia preventiva la creación de un fondo de garantía para el impago de pensiones en casos de ruptura familiar, o garantizar una renta básica a todas las personas, que establecer ayudas económicas para las mujeres maltratadas, con independencia de que tal medida pueda resultar imprescindible cuando el daño ya se ha producido. Y lo mismo cabe afirmar respecto a la política de vivienda o de inserción laboral...

Desde mi punto de vista, esos “efectos perversos” -que no son sólo un riesgo; algunos se están ya constatando, aunque todavía en “voz baja”- son una consecuencia de cierta incongruencia de base en la reacción frente a la violencia en el seno de la pareja: se quieren evitar determinados abusos de la posición preponderante del hombre, pero manteniendo una estructura familiar y social profundamente patriarcal.

**1.2. Resulta imprescindible abordar el fenómeno de la violencia de género de forma integral.**

Las afirmaciones vertidas en el apartado anterior no obstan a la necesidad de dar una respuesta eficaz a las manifestaciones concretas y actualizadas de la violencia contra las mujeres. Y, puesto que se trata de un problema social complejo, que presenta múltiples dimensiones, exige, asimismo, una respuesta global y diversificada, de carácter multidisciplinar.

Sin embargo, hasta ahora se ha producido cierto abuso de las medidas punitivas en el tratamiento de la violencia de género, ignorando que la capacidad del sistema penal para resolver una situación tan compleja es muy limitada. Se han obviado, incluso, los efectos negativos que el sometimiento del conflicto a la vía del castigo penal ha tenido para la propia mujer.

Parece evidente que la modificación de las leyes penales constituye la intervención más rápida y la menos costosa para los poderes públicos, pero no siempre la más eficaz para proteger la indemnidad de las mujeres. Por supuesto, la tutela penal resulta imprescindible. No es posible renunciar a su función simbólica y de pedagogía social: la criminalización de la violencia contra las mujeres supone una “declaración de principios” insustituible. Al calificarla como un delito se demuestra su carácter de comportamiento intolerable y radicalmente contrario a los principios democráticos, lo que implica el rechazo frontal de unas conductas que, hasta hace pocos años, se asumían como normales.

Pero, dicho esto, también hay que ser consciente de que el Derecho penal a menudo llega tarde, carece de cualquier eficacia reparadora y posee una limitada potencialidad preventiva... Es más, históricamente, el sistema penal no ha sido un buen aliado de las mujeres.: Por un lado, los procedimientos penales carecen de momentos y espacios para que las víctimas -de cualquier tipo de delito- expresen sus necesidades y demandas, pero es que, además, el sistema en general -como el resto de la sociedad- ha desconfiado de

las acusaciones de las mujeres, considerando que, casi siempre, éstas mentían, exageraban o eran incapaces de ofrecer un testimonio congruente y digno de ser tenido en cuenta.

Hasta hace pocos años, la ley establecía el deber de la mujer de obedecer al marido y se reconocía, asimismo, el derecho de éste a corregir a la esposa, incluso aplicando la fuerza física. Y ese modo de pensar no desaparece con la misma facilidad con la que se cambian las leyes. No podemos ignorar que, durante mucho tiempo, la mujer que se atrevía a denunciar una agresión física o sexual se sometía a un escrutinio sobre su conducta y sobre su vida en general, destinado a decidir si era “merecedora” de la tutela penal.

Por otra parte, el fin principal del sistema penal sigue siendo el castigo de las conductas prohibidas y, como comentaremos a continuación, no siempre coincide con el objetivo de las mujeres que denuncian sufrir violencia. Con frecuencia ellas desean algo, tan sencillo y a la vez tan difícil, como retomar las riendas de su vida y liberarse del maltrato. No sienten que ello tenga que pasar necesariamente por hacer daño al hombre con quien han mantenido una relación afectiva, o por estigmatizar como delincuente al padre de sus hijas e hijos. En otras ocasiones tienen miedo -absolutamente fundado en experiencias previas- de las posibles reacciones del agresor ante la denuncia penal y desconfían de la capacidad del estado de proteger de modo constante y eficaz su indemnidad<sup>3</sup>.

Podrían analizarse otros muchos aspectos, tanto del Derecho penal sustantivo como del procesal, que restan virtualidad a la respuesta punitiva frente a la violencia de género. Pensemos, por ejemplo, en el principio básico “responsabilidad por el hecho”, que impide castigar a una persona por el modo de ser, de pensar o de vivir y sólo admite como base de la sanción la comisión de un hecho ilícito, individualizado y plenamente acreditado. Pues bien, esta garantía irrenunciable en un sistema penal democrático se concilia difícilmente con la punición de una relación interpersonal mantenida en el tiempo, asentada sobre el principio cultural de la subordinación de la mujer, y que se manifiesta en una constante posición de poder del varón, de la que a menudo abusa y que, en algunos momentos, cabe encuadrar en la definición de un tipo penal. La violencia puede llegar a impregnar toda la relación de una pareja, se mezcla con los afectos, se convierte en la atmósfera que la rodea y que la mantiene... en definitiva, en algo demasiado sutil y complejo como para tratar de enjuiciarlo como un simple “hecho ilícito”, aunque sea el de “violencia habitual”<sup>4</sup>.

Desde el punto de vista procesal, también habría que pensar sobre la apropiación del conflicto que realiza el sistema penal, modificando absolutamente la naturaleza de aquél y privando a sus protagonistas de cualquier posibilidad de reconducirlo o resolverlo por sus propios medios. La definición de los delitos contra las mujeres como delitos públicos y perseguibles de oficio conlleva ventajas indiscutibles, pero también una merma de la capacidad de gestionar los propios conflictos interpersonales sobre la que quizás no hemos reflexionado suficientemente.

En conclusión, no siempre las medidas penales representan la mejor solución para tratar de paliar la violencia contra las mujeres. En muchos casos resultan insustituibles, no sólo por su valor simbólico, sino sobre todo cuando es preciso adoptar medidas cautelares ante situaciones de grave peligro para la integridad de la mujer. Pero hay que admitir las limitaciones de la respuesta penal e insistir en que ésta nunca puede ser la única reacción de los poderes públicos ante la violencia de género.

Desde esta perspectiva, la ley reguladora de la Orden de Protección de las víctimas de la violencia doméstica (Ley 27/2003, de 31 de julio), supuso un primer -y notable- avance al

---

<sup>3</sup> Desarrolla brillantemente estas y otras ideas Elena LARRAURI en su artículo “¿Por qué retiran las mujeres maltratadas las denuncias?”, en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, nº 12 (2003), pp. 271-307.

<sup>4</sup> Expuse mis reflexiones sobre estas cuestiones en la ponencia que presenté en las Jornadas Feministas celebradas en Córdoba (7-10 de diciembre de 2000), de la que se recogen diversas síntesis en las revistas *Página abierta*, nº 112, feb. 2001, pp. 8-10, y *UD Revista de actualidad Universitaria*, nº 70, abr-jun. 2001, p. 21. Cfr. también la obra colectiva *Análisis del Código penal desde la perspectiva de género*, Emakunde / Instituto Vasco de la Mujer, Vitoria-Gasteiz, 1998.

combinar medidas cautelares de naturaleza penal (orden de alejamiento, por ejemplo) y civil (atribución de la custodia de la prole, del domicilio familiar, etc.). No obstante, quizás constituya un error el hecho de que la única puerta de acceso a esas medidas sea la vía penal. Es evidente que las medidas cautelares que restringen la libertad del acusado de maltrato sólo pueden acordarse en esa jurisdicción, pero ¿no hubiese sido más eficaz establecer un sistema de juicios rápidos, con adopción inmediata de medidas provisionales, en todos los procedimientos de separación conyugal? ¿Por qué tratar de modo diferente a la mujer que para evitar el maltrato decide separarse ante las primeras vejaciones?

La Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre), como su propio título indica, ha tratado de romper definitivamente con la orientación denunciada -esencialmente punitiva-, pero, si bien ha introducido aspectos nuevos y muy interesantes -por ejemplo, el reconocimiento de “derechos” de las mujeres que han sufrido violencia-, ha vuelto a poner el acento en la respuesta penal, lo que, a mi entender, constituye un error. Es posible que esa acentuación no se deba tanto al legislador como al debate político-mediático provocado durante la elaboración de la ley.

Sin entrar ahora en ese debate, resumiré brevemente mi punto de vista: Resultaba absolutamente necesario definir penalmente el ilícito que cometen los hombres que, prevaleciendo de la posición de poder atribuida social y culturalmente al género masculino, ejercen violencia contra la mujer con quien mantiene -o ha mantenido- una relación de afectividad. Era imprescindible y urgente diferenciar ese tipo de violencia frente a otras que surgen en el seno de la familia (entre hermanos y hermanas, contra personas dependientes, etc.). En este sentido, la intención de la ley era plenamente acertada, pero se frustró por la equiparación -¡nefasta y peligrosísima para nosotras!- de esa manifestación de la violencia de género con la que se ejerce contra “*persona especialmente vulnerable que conviva con el autor*”. La falta de convicción al defender los fundamentos de la tipificación de un delito específico de violencia sexista -que los hay, y muchos- ha llevado al grave error de volver a considerar a las mujeres como personas débiles, desvalidas, incapaces de defenderse y, por tanto, necesitadas de protección ajena.

Por otra parte, la conveniente creación de un delito específico no requería, en absoluto, un nuevo incremento de las penas, que se añade a una respuesta punitiva ya exacerbada y cuya eficacia práctica nunca se ha comprobado.

Para terminar este apartado y saliendo ya de la tutela penal, hay que poner de relieve que, en las entrevistas realizadas para el informe de la institución del Ararteko, las mujeres que habían sufrido maltrato demandaban, por supuesto, protección y seguridad durante el proceso de separación, pero también condiciones para llevar en el futuro una vida autónoma (vivienda, puesto de trabajo, independencia económica, etc.). En definitiva, exigen una respuesta global a un problema que tiene raíces estructurales.

**1.3.** La tercera condición -íntimamente relacionada con las anteriores- de un respuesta institucional adecuada consiste en **definir con claridad el objetivo de los servicios de atención a las mujeres que han sufrido violencia.**

La finalidad última de todos los recursos de atención a mujeres que se han visto afectadas por la violencia de género se cifra en conseguir que aquéllas recuperen su autoestima, su libertad y su capacidad para vivir de modo independiente. A corto plazo, el objetivo consiste en garantizarles la seguridad durante ese proceso de cambio personal, siempre complejo y, a menudo, no lineal.

Aunque dichos fines parecen claros en un plano teórico, en la práctica resulta palpable la frustración de las y los profesionales que atienden a las mujeres cuando éstas deciden volver a convivir con quien les ha maltratado o cuando optan por retirar la denuncia interpuesta. Sin embargo, hay que entender que la denuncia no representa un objetivo en sí misma, sino una herramienta más al alcance de las mujeres; no la única, ni la más eficaz.

Se trata, en todo caso, de devolver el protagonismo a las mujeres, permitiéndoles la adopción de decisiones que incrementen su autonomía<sup>5</sup>.

Entre las múltiples manifestaciones de la violencia de género, quizás la más difícil de abordar sea la que surge en el seno de una relación de afectividad. Superar los lazos de dependencia y subordinación, a menudo sentidos como manifestaciones de cariño o de entrega amorosa, implica un cambio total de vida, una ruptura de roles profundamente interiorizados..., en definitiva, supone asumir un fracaso personal y vital, lo que requiere un proceso complejo, con avances y retrocesos.

Por eso, la respuesta a la violencia sexista tiene que ser no sólo integral, con recursos de distinta naturaleza coordinados entre sí, sino, sobre todo, mantenida en el tiempo, de modo paralelo al proceso de cambio vital que debe realizar la mujer afectada. En este sentido, considero que en el pasado se ha cometido con frecuencia el error de animar a formular la denuncia, proporcionando incluso un asesoramiento jurídico inicial, pero sin realizar un seguimiento del proceso, ni coordinar debidamente las actuaciones penales y civiles. En la actualidad, se ha pretendido paliar esas deficiencias mediante la puesta en marcha en la Comunidad Autónoma de un nuevo servicio de asistencia jurídica, gratuito y permanente, en el que además de asistir a la víctima en el momento de solicitar la Orden de protección, el abogado o abogada que ha intervenido asume la defensa de sus intereses en todos los ámbitos judiciales, si la mujer lo desea o tiene derecho a la asistencia jurídica gratuita. El problema que hemos detectado en la práctica es que la difusión que se ha hecho de este servicio ha provocado expectativas superiores a su contenido, ya que a menudo no queda claro que se ofrece sólo una primera asistencia, salvo que la mujer solicite y obtenga el beneficio de justicia gratuita.

También en relación con los servicios de alojamiento se percibe el problema de las ayudas puntuales y no mantenidas en el tiempo: . En general, los recursos de acogida para situaciones de urgencia -pisos vacíos o, a menudo, habitaciones de hotel o de pensión, que incrementan la sensación de desamparo y soledad de las mujeres- resultan inadecuados, lo que acorta notablemente los plazos de utilización. Del mismo modo, a la necesariamente limitada duración de la estancia en pisos de acogida, se une la dificultad de recuperar el uso pacífico de la vivienda conyugal o, cuando ello no es posible, la imposibilidad de encontrar nuevas viviendas...

En otros casos, el apoyo que debe mantenerse durante todo el tiempo que dure el proceso de emancipación de la mujer que se ha visto envuelta en una relación violenta es el de tipo psicológico.

Se trata, en definitiva, de asumir que la ruptura con una situación de maltrato en el seno de la pareja es un proceso dialéctico en el que se va gestando la decisión de iniciar una nueva vida. Muy pocas veces ocurre a la inversa: una decisión irrevocable, a partir de la cual se va produciendo el cambio vital. Por ello, la respuesta institucional debe estar presente a lo largo de ese proceso y asumir sus dificultades.

Una consecuencia práctica de este planteamiento es la inadecuación y falta de fundamento de la exigencia de denuncia penal para acceder a la utilización de algunos recursos. El informe de la Ararteko refleja que algunas administraciones -normalmente sin ninguna argumentación que lo sustente- incorporan ese requisito, cuya eliminación resulta aconsejable, tanto desde un punto de vista de concepción global de la respuesta, como para facilitar el acceso a determinados servicios.

**2. Señaladas las anteriores condiciones, voy a mencionar algunos de los principales problemas observados en la respuesta que las instituciones vascas ofrecen a las mujeres que han sufrido violencia de género.**

**2.1. La ausencia de una respuesta planificada, de una atención integral ajustada a las necesidades y a la gravedad del problema.**

---

<sup>5</sup> Cfr. E. LARRAURI, ob.cit., p. 273.

El informe pone de manifiesto cómo, en los últimos años, dependiendo de la mayor o menor sensibilidad, implicación o recursos disponibles de cada administración, han ido surgiendo una serie de servicios hasta llegar a configurar un determinado "mapa" de prestaciones. Un mapa que se va modificando sobre la marcha y que parece responder a iniciativas puntuales, necesidades inmediatas o presiones mediáticas, más que a una planificación global o a criterios de eficacia.

Esta forma de actuar explica, en gran medida, las importantes diferencias observadas en cuanto a la atención a las mujeres que han sufrido violencia de género. Diferencias que afectan a todo tipo de prestaciones: a las posibilidades de alojamiento, a la proximidad geográfica de los servicios, a los tiempos de espera, a la "intensidad" de la atención (por ejemplo, número de sesiones de asistencia psicológica), a la cuantía de las ayudas, al nivel de protección policial...

No parece que esta diversidad sea compatible con la gravedad del problema. Con frecuencia, lo que está en riesgo es la propia vida de la mujer amenazada o maltratada. Y la defensa de su dignidad y de su derecho a la vida y a la integridad no puede quedar al albur de que en su localidad exista o no exista tal o cual servicio. No es serio. Con ningún derecho social básico y consolidado sucede así: toda persona tiene derecho a un puesto escolar o a una atención sanitaria de urgencia, independientemente de dónde viva o de su situación administrativa.

Dada la gravedad del problema, los riesgos y los derechos en juego, parece de todo punto necesario garantizar en todos los casos, al margen de cuál sea la situación personal o el lugar de residencia, una serie de prestaciones mínimas a las que cualquier persona que sufra violencia de género tiene derecho. Ello exige analizar las necesidades globales, apostar por una atención integral y, consecuentemente, planificar los recursos y prever los medios personales y económicos necesarios.

## **2.2. La insuficiencia de datos que permitan un conocimiento ajustado de la realidad.**

Llaman la atención las dificultades encontradas para obtener datos fiables sobre la realidad de la violencia contra las mujeres, así como la ausencia o la disparidad de criterios a la hora de recogerlos, explotarlos y hacerlos públicos. La consecuencia es que no sólo no se sabe la incidencia real del problema en nuestra sociedad -cuestión muy frecuente en este tipo de realidades semiocultas- sino que, incluso, resulta imposible conocer de modo fiable la demanda formulada, las denuncias presentadas, la atención ofrecida, la evolución experimentada...

Dada la dispersión de administraciones o servicios que son fuente de datos (Ertzaintza, diferentes policías locales, servicios sociales especializados, servicios sanitarios, judiciales...) resulta necesario establecer criterios comunes que faciliten la homogeneidad y las posibilidades de comparación entre los datos. El informe pone de manifiesto la gran disparidad de criterios existente y la dificultad de obtener visiones globales. Así, por ejemplo, las diferencias a la hora de registrar los datos, se perciben entre los cuerpos policiales (entre las policías locales, y entre éstas y la Ertzaintza), pero también entre los distintos servicios sociales. Todo ello hace imposible sumar datos parciales y obtener así visiones globales de la realidad. Por supuesto, no existen bases de datos comunes y, frecuentemente, los datos se refieren a "denuncias" (o consultas), no a "mujeres denunciantes", lo que dificulta el seguimiento sobre las personas afectadas por el maltrato...

Los datos deben permitir conocer mejor la realidad del problema, su extensión y evolución, elementos necesarios para poder intervenir adecuadamente, garantizando en todo caso la confidencialidad de la información. La mejora en este campo vendría, simplemente, de aplicar el mandato de la Unión Europea a sus países miembros para que recojan, elaboren y publiquen anualmente los datos sobre la violencia contra las mujeres. También el Defensor del Pueblo, en su informe sobre "*La violencia doméstica contra las mujeres*", recomienda un esfuerzo para que las estadísticas oficiales reflejen fielmente el número de casos denunciados.

La correcta aplicación de esta recomendación exigirá, seguramente, compartir y confrontar entre diferentes servicios los diferentes criterios y clasificaciones actualmente utilizados por cada uno de ellos, buscando la homogeneidad o complementariedad. Por otra parte, sería necesario que alguna institución -tal vez Emakunde, de acuerdo con sus funciones- recopilara periódicamente todos los datos dispersos y los diera a conocer.

De cualquier modo, quiero introducir otra reflexión. Considero que la falta de criterios homogéneos para tratar los datos referentes a la violencia contra las mujeres no reflejan sólo la falta de coordinación entre las diferentes instituciones o servicios. A mi entender es consecuencia de una deficiente elaboración conceptual.

Saliendo del ámbito del País Vasco -lamentablemente, el problema es general-, fijémonos, por ejemplo, en los intentos de cuantificación de las muertes acaecidas durante el año 2003 por violencia de género, asumiendo que dichas muertes constituyen la manifestación más grave, pero que no dan idea de la extensión real de la violencia sexista. Pues bien, se observa un escandaloso baile de cifras, incluso en datos oficiales. Las divergencias se explican por diversas causas: en general, no se analiza la violencia de género en su conjunto; así, muertes que son consecuencia de una situación de prostitución forzada, de trata de mujeres o, incluso, de una agresión sexual, no se contabilizan. Los datos suelen referirse a una parte del fenómeno, que es la llamada "violencia doméstica", término absolutamente ambiguo en el que cabe incluir todas las agresiones que acaezcan en el seno de la convivencia familiar (entre ascendientes y descendientes, entre hermanos, etc.) y, al mismo tiempo, puede dejar fuera ataques violentos a mujeres en relaciones de pareja en las que todavía no hay convivencia (noviazgo, encuentros esporádicos, etc.) o en las que ésta ha terminado hace mucho tiempo.

Cabe esperar que la carencia señalada se palie con la puesta en marcha del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, previsto en la Ley de Protección Integral, pero -como adelantaba- creo que la inexistencia de datos fiables refleja no sólo la falta de criterios claros a la hora de contabilizar los ataques a la integridad de las mujeres sino, sobre todo, la falta de precisión en los conceptos o, lo que es más grave, la intención -consciente o no- de difuminar la perspectiva de género en este fenómeno. Da la sensación de que no interesa poner de relieve el origen último de la violencia contra las mujeres, ya que éste -de naturaleza estructural- cuestiona los fundamentos de nuestro sistema social, hondamente arraigado en la cultura patriarcal.

**2.3.** La existencia de colectivos de mujeres en situaciones de especial vulnerabilidad y que, sin embargo, no pueden acceder a determinados servicios

El informe de la institución del Ararteko muestra las limitaciones que algunos sectores de la población, en situaciones de especial vulnerabilidad, encuentran a la hora de acceder a determinadas prestaciones o servicios. De acuerdo con la información recogida, las limitaciones afectan, en mayor o menor grado, al menos a los siguientes sectores: mujeres inmigrantes; con discapacidad física, psíquica o sensorial; con enfermedad mental crónica; con problemas de toxicomanía.

Por lo que se refiere a las mujeres con discapacidad, se han elaborado en la Unión Europea documentados estudios que demuestran la mayor vulnerabilidad de estas personas frente a la violencia de género y, en particular, frente a la que es ejercida por los varones del entorno próximo, a menudo, por la misma persona de quien aquélla depende. La vulnerabilidad deriva no sólo de la menor capacidad de autodefensa o, en su caso, de las mayores dificultades para denunciar o pedir ayuda; el problema es que, en muchos casos, la mujer con discapacidad no es consciente de que está siendo víctima de un abuso: el maltrato se entretiene de tal modo con el cuidado que se llega a confundir<sup>6</sup>.

Pero incluso si una mujer con discapacidad se decide a denunciar una situación de violencia, resulta muy probable que no pueda acceder a los servicios de atención (barreras urbanísticas, inexistencia de intérpretes del lenguaje de signos, etc.). Por su parte, los

<sup>6</sup> Cfr., al respecto, las ponencias del Seminario sobre "Violencia de género y discapacidades", organizado por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (días 7 y 8 de mayo de 2004).

alojamientos de acogida, están pensados para atender sólo a mujeres que presentan una total autonomía funcional, y no a quienes tienen otro tipo de problemáticas asociadas. Así, las mujeres con problemas de toxicomanía, de enfermedad mental o con discapacidad física, psíquica o sensorial, cuando son víctimas de una situación de abuso y violencia doméstica, no pueden, como norma general, acceder a estos recursos. Muchos de los pisos de acogida ni siquiera están preparados para que puedan ser utilizados por personas con problemas de movilidad (situados en pisos altos, sin ascensor...).

En el caso de las mujeres inmigrantes, su situación de mayor vulnerabilidad no parece surgir tanto de un mayor riesgo de sufrir maltrato, como del aislamiento social, de la inexistencia de una red de relaciones que pueda prestar una ayuda informal... Hay numerosos factores cuya combinación puede dar lugar a que la mujer inmigrante dependa absolutamente del hombre con quien convive (regulación del "reagrupamiento familiar", falta de documentación propia y/o en regla, carencia de ingresos...).

Por lo que se refiere a su posibilidad de acceso a los recursos, en particular a los de alojamiento, la situación parece haber mejorado en los últimos años<sup>7</sup>: en la mayor parte de los municipios son admitidas aun cuando no se encuentren en situación administrativa regular, si bien su acogida suele condicionarse a la inscripción en el padrón y, en algún caso excepcional, a un tiempo mínimo de empadronamiento en el municipio. En este sentido, no debe ignorarse que es justo en ese trámite cuando las mujeres sin documentación en regla encuentran los mayores problemas, que se están viendo agravados a partir de la entrada en vigor de la última reforma en materia de extranjería.

Por otra parte, la agudización en este colectivo de los problemas de acceso a la vivienda y al empleo, dificultan más, si cabe, la emancipación de estas mujeres respecto de los servicios de atención a víctimas de la violencia de género.

En definitiva, las circunstancias en que se encuentran determinados colectivos de mujeres influyen en todo el proceso de superación de una situación de maltrato, por lo que deben ser tenidas en cuenta en todas las fases, desde la formulación de la demanda de atención (necesidad de intérpretes, tanto de idiomas extranjeros como del lenguaje de signos; ubicación física de los diferentes servicios, etc.), como en la planificación del final de la intervención institucional. Es, asimismo, preciso revisar los criterios de acceso a los recursos existentes, modificar las condiciones y adaptarlas a las necesidades de estas personas cuando sea necesario (por ejemplo, suprimiendo barreras), y tener en cuenta estas necesidades a la hora de planificar o poner en marcha nuevos recursos.

Se trata, en todo caso, de poner los medios necesarios para poder ofrecer una especial atención a estos colectivos más vulnerables, tanto para llegar a ellos mediante los servicios sociales, como para ofrecer una respuesta adecuada a sus necesidades.

#### **2.4. La inadecuación y falta de condiciones de muchos de los recursos de alojamiento utilizados**

Según el informe elaborado por la institución del Ararteko, la "red" de pisos de acogida está formada básicamente por 38 pisos, con una disponibilidad de 234 plazas en el momento de recogida de datos (enero 2003)<sup>8</sup>. A esto se pueden añadir otros recursos que, aunque no son específicos para este tipo de situaciones, se utilizan de hecho o pueden ser utilizados en casos de necesidad. En todo caso, llama la atención que algunos municipios de más de 20.000 habitantes carezcan, a pesar de la reiterada recomendación de la Unión

<sup>7</sup> Cfr. *Informe del Ararteko al Parlamento Vasco 1998*, que incluía una recomendación general sobre "Asistencia social a las mujeres inmigrantes maltratadas", pp. 464-477.

<sup>8</sup> El número de plazas se ha incrementado ligeramente a partir de esa fecha. Cfr. *Informe del Ararteko al Parlamento Vasco 2004*, pp. 151 y ss.



Europea, de recursos específicos de alojamiento (Barakaldo, Durango, Erandio, Getxo, Leioa, Portugalete...).

Los datos recogidos apuntan a que los recursos disponibles parecen suficientes para atender a las peticiones de ayuda de las personas que cumplen las condiciones exigidas. Pero, al mismo tiempo, ponen de manifiesto sus limitaciones para adecuarse a las necesidades reales de las mujeres atendidas, o la escasa "calidad" de la respuesta ofrecida:

Prácticamente, ningún piso dispone de protección y son pocos los que cuentan con apoyo y acompañamiento personal. Sólo uno, concertado, dispone de personal permanente. Tampoco están dotados de sistemas de seguridad y la mayoría no dispone de teléfono. Ello obliga o aconseja a utilizar otros recursos igualmente inadecuados, como las plazas hoteleras, ante situaciones de urgencia y riesgo. Por otra parte, como en general la utilización de los pisos de acogida tiene lugar en situaciones de peligro grave para las mujeres, resulta crucial que la ubicación de aquéllos permanezca oculta. En la práctica ello significa, entre otras cosas, que las usuarias no pueden recibir visitas de amigos y amigas o familiares.

Las consecuencias negativas de estas limitaciones, en cuanto a garantía de seguridad, apoyo personal, posibilidad de contactos con el exterior, mantenimiento del anonimato... se agravan aún más cuando la permanencia en el piso se prolonga en el tiempo; una situación que, como reflejan los datos del informe, puede durar muchos meses.

**3. Aunque quedan sin mencionar muchos de los problemas detectados y de las recomendaciones efectuadas por la Ararteko, podemos establecer unas breves conclusiones.**

La violencia ejercida contra las mujeres constituye un preocupante fenómeno, amplio y multiforme que, a su vez, no representa más que una manifestación de las múltiples discriminaciones e injusticias que las mujeres sufren por el hecho de serlo. La persistencia de la violencia de género en todas las sociedades, en todas las culturas, en todos los sistemas políticos, demuestra que la igualdad entre mujeres y hombres no se ha alcanzado en ningún lugar del mundo, a pesar de las evidentes diferencias en el grado de respeto a los derechos de las mujeres logrado por los distintos países.

En el otro lado de la balanza, resulta, asimismo, innegable el cambio de actitud social frente a un problema que, hasta hace poco tiempo, permanecía invisible, oculto en el ámbito privado. Como consecuencia de ese cambio, ha surgido una progresiva exigencia de implicación de los poderes públicos, sobre quienes pesa la obligación de proteger la vida y los derechos de toda la ciudadanía. Sin embargo, aunque las instituciones han modificado su discurso para rechazar de modo contundente la violencia contra las mujeres y han comenzado a prestar atención a las afectadas, lo cierto es que todavía no han asumido el carácter estructural de la violencia de género, ni abordan sus consecuencias como el grave problema de seguridad y salud pública que realmente significa. En realidad, la discriminación que sufre el colectivo femenino -y su secuela de violencia- supone una importante laguna en la vigencia efectiva del sistema democrático para la mitad de la población.

En este contexto, la eficacia en la reacción institucional frente a la violencia de género depende en gran medida de factores como:

- el conocimiento del fenómeno, de su extensión y de su evolución, para lo que se requieren investigaciones rigurosas, así como un tratamiento cabal de los datos referidos a la demanda de atención. Ello exige una urgente unificación de criterios entre las distintas instituciones.

- la articulación de una respuesta planificada y dotada de los necesarios recursos presupuestarios, en coherencia con la gravedad del problema. Ello permitiría la unificación de las prestaciones o, al menos, garantizar en todos los casos, independientemente de

cuál sea la situación personal o el lugar de residencia, una serie de prestaciones mínimas a las que cualquier mujer que sufra violencia de género tiene derecho.

- la permanente evaluación de los servicios: No basta con adoptar medidas contra la violencia sexista, es preciso conocer los resultados obtenidos, así como la adecuación de los sistemas de coordinación implantados, de modo que sea posible corregir los errores o los efectos indeseados de la atención prestada a las mujeres. En esta línea, el Lobby Europeo de Mujeres ha desarrollado una tabla de indicadores que permiten evaluar el progreso en la lucha contra la violencia de género en muchos campos (planes de acción, presupuestos, sistema de justicia penal y civil, formación de profesionales, diversidad de las mujeres atendidas, etc.) y que podría adoptarse como modelo<sup>9</sup>.

- la agilidad de la respuesta: Una de las condiciones esenciales de la reacción institucional ante el maltrato es la rapidez, la inmediatez. Sin embargo, a menudo se comprueba que la obtención de determinados recursos básicos -como la renta básica o las ayudas de emergencia social- suponen, casi siempre, meses de trámites hasta poder disponer de ellos, lo que condiciona totalmente las posibilidades de decisión y de autonomía de la mujer afectada.

Las reflexiones anteriores se han centrado en la respuesta de los poderes públicos frente a la violencia de género ya desatada, pero, para terminar, conviene recordar que la labor de prevención, más lenta aunque, a la larga, más eficaz, resulta de todo punto imprescindible. La actuación de las instituciones nunca será suficiente si no promueve un cambio de actitudes y de comportamientos culturalmente arraigados. Se trata, en definitiva, de una tarea larga y costosa en la que se halla implicada toda la sociedad.

---

<sup>9</sup> Cfr. [www.womenlobby.org](http://www.womenlobby.org) y [www.observatorioviolencia.org](http://www.observatorioviolencia.org)

<sup>10</sup> El informe se encuentra disponible, en euskara y castellano, tanto en formato de libro como en la página web [www.ararteko.net](http://www.ararteko.net).

<sup>11</sup> En el informe final de las actividades del Grupo de especialistas en *mainstreaming* del Consejo de Europa, se define el *mainstreaming* de género como “la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los ‘actores’ normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas”. Cfr. *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de buenas prácticas*, Instituto de la Mujer, Madrid, 1999, p. 26.

<sup>12</sup> Desarrolla brillantemente estas y otras ideas Elena LARRAURI en su artículo “¿Por qué retiran las mujeres maltratadas las denuncias?”, en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, nº 12 (2003), pp. 271-307.

<sup>13</sup> Expuse mis reflexiones sobre estas cuestiones en la ponencia que presenté en las Jornadas Feministas celebradas en Córdoba (7-10 de diciembre de 2000), de la que se recogen diversas síntesis en las revistas *Página abierta*, nº 112, feb. 2001, pp. 8-10, y *UD Revista de actualidad Universitaria*, nº 70, abr-jun. 2001, p. 21. Cfr. también la obra colectiva *Análisis del Código penal desde la perspectiva de género*, Emakunde / Instituto Vasco de la Mujer, Vitoria-Gasteiz, 1998.

<sup>14</sup> Cfr. E. LARRAURI, ob.cit., p. 273.

<sup>15</sup> Cfr., al respecto, las ponencias del Seminario sobre “Violencia de género y discapacidades”, organizado por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (días 7 y 8 de mayo de 2004).

<sup>16</sup> Cfr. *Informe del Ararteko al Parlamento Vasco 1998*, que incluía una recomendación general sobre “Asistencia social a las mujeres inmigrantes maltratadas”, pp. 464-477.

<sup>17</sup> El número de plazas se ha incrementado ligeramente a partir de esa fecha. Cfr. *Informe del Ararteko al Parlamento Vasco 2004*, pp. 151 y ss.

<sup>18</sup> Cfr. [www.womenlobby.org](http://www.womenlobby.org) y [www.observatorioviolencia.org](http://www.observatorioviolencia.org)