

VIII. Programas e instituciones

Históricamente, nunca se han conocido formas organizadas y sistemáticas de ayudar a las mujeres víctimas de violencia doméstica más allá de la ayuda privada y personal que los familiares o vecinos pudieran prestar. Esto sólo aparece, en forma de redes de ayuda mutua entre mujeres, con el surgimiento del movimiento para la liberación de la mujer en los años setenta del siglo XX.

Los grupos feministas, que comenzaron a formarse a principios de los años setenta, tomaron las primeras medidas para prevenir los malos tratos. La violencia masculina contra las mujeres fue uno de los primeros problemas que preocuparon a las mujeres de esta segunda ola de feminismo que se desarrolló en Europa y en los Estados Unidos en aquellos años. España no fue una excepción y, aunque de forma minoritaria, los grupos feministas comenzaron a formarse y a desplegar sus actividades en las cuestiones que preocupaban a las mujeres en aquellos años: la equiparación legal de las mujeres con los hombres, la libertad sexual y el uso de medidas anticonceptivas, la extensión de la educación femenina, la ampliación de las oportunidades laborales de las mujeres y, por supuesto, la violencia doméstica. El que las leyes fueran tan desiguales para hombres y mujeres dentro del matrimonio agravaba los problemas de las mujeres españolas en comparación con las francesas o las americanas, pero la aparición de las protestas feministas contra la violencia masculina y los primeros grupos de ayuda mutua fue muy similar en todos los países.

8.1. Las primeras acciones contra la violencia de género

Uno de los temas a los que los grupos feministas dedicaron esfuerzos desde un primer momento fue la defensa de las mujeres víctimas de la violencia masculina. De todo tipo de violencia y muy especialmente de la violencia doméstica. Desde sus comienzos, los colectivos feministas dedicaron buena parte de su trabajo y sus energías a defender a las mujeres víctimas de la violencia de pareja. La defensa legal de estas mujeres fue una de sus primeras actuaciones: por la vía civil, apoyando la separación matrimonial, y por la vía penal, exigiendo el castigo de los agresores. La defensa legal, con ser importante, planteaba una serie de limitaciones a la hora de proteger a estas mujeres y de prevenir que las agresiones no se volvieran a producir.

Ante el peligro que presentaban algunos casos de malos tratos, se vio la necesidad de dar refugio a las mujeres y espontáneamente empezaron a crearse redes de apoyo con información acerca de direcciones donde estas mujeres pudieran ocultarse por algunos días, como forma de evitar agresiones de mayor gravedad. El surgimiento de *refugios o casas de acogida* tuvo su origen en estas redes de mujeres que dedicaron su militancia feminista a dar apoyo y protección a las víctimas de la violencia. De una forma similar, en cuanto a la espontaneidad de las medidas adoptadas y a la escasez de recursos, se fueron creando por todas las ciudades del mundo redes de mujeres que organizaron pisos secretos como primera medida de amparo a mujeres amenazadas por la violencia doméstica. En las ciudades americanas y europeas surgieron también grupos de ayuda mutua que se dedican al amparo, defensa y protección de las mujeres víctimas de malos tratos.

Al principio, todo se hizo con los recursos propios de estos grupos de mujeres: su tiempo, su dinero, sus domicilios. Posteriormente se fueron recabando ayudas de otras organizaciones: de asociaciones culturales o políticas con recursos propios, de sindicatos, de organizaciones religiosas y, finalmente, de las administraciones públicas a las que se empezó a exigir apoyo en un doble sentido, en cuanto a recursos económicos y en cuanto al amparo institucional que podían ofrecer.

Lo que comenzó de forma espontánea y a pequeña escala, se fue extendiendo lentamente hasta formar una red de asociaciones y grupos dedicados al mismo objetivo: la defensa de las mujeres frente a la violencia de género. En la mayoría de los países europeos y lo mismo en España, los grupos feministas fueron los primeros que se organizaron en movimientos o colectivos para denunciar y contrarrestar la violencia doméstica.

Los refugios para mujeres maltratadas

En el ámbito internacional la mayoría de los refugios y las casas de acogida para las víctimas de violencia doméstica han sido el resultado del esfuerzo de las asociaciones de mujeres. A través de la organización de grupos de mujeres, surgieron y se desarrollaron estos centros de protección frente a la violencia doméstica. En muchos países no hubo apoyos económicos públicos para estos centros, que sólo contaron con el trabajo voluntario de las organizaciones de mujeres. Sin embargo, en la mayoría de los países europeos, son las administraciones públicas las que se han hecho cargo desde los años ochenta del mantenimiento de estos centros, al menos económicamente. Ésta es la fórmula que se está desarrollando últimamente en la sociedad española: financiación pública en forma de subvenciones y atención privada por parte de asociaciones de mujeres.

Ante la situación de peligro y desamparo que presentaban muchas mujeres maltratadas surgió la idea de organizar refugios donde estas mujeres pudieran esconderse y escapar así a la violencia de sus agresores. En un primer momento las casas o pisos que se habilitaban a este fin no eran más que lugares de paso, donde amparar durante una o varias noches a las mujeres en situación de grave peligro si volvían a su hogar. En los años setenta se abrieron los primeros refugios para atender, con carácter de urgencia, a las mujeres víctimas de violencia doméstica que necesitaban ocultarse para evitar la continuidad de las agresiones de las que eran víctimas. Los primeros se crearon en Canadá y en Inglaterra en 1972 y fueron seguidos al año siguiente por la apertura de refugios en Estados Unidos, Holanda y Australia. En 1976 se inauguró el primer refugio para mujeres víctimas de violencia doméstica en Alemania y en 1977 se abrieron centros similares en Suecia, Japón y Sud-

áfrica. En 1978 en Austria, en 1979 en Finlandia, en 1980 en México y en India, y en 1981 en Dinamarca (Seager y Olson, 1986).

Las casas de acogida con carácter más estable empezaron a existir a principios de los años ochenta. En España se abrió un piso de acogida para mujeres maltratadas en septiembre del año 1984, por iniciativa del Instituto de la Mujer y bajo su supervisión. Estos pisos-refugio se han multiplicado a lo largo de estos años en la mayoría de los países desarrollados, donde han ido creándose de forma paulatina, primero en las grandes ciudades y posteriormente en todo tipo de localidades. Por ejemplo, en Austria el primer refugio para víctimas de violencia de género se abrió en Viena en 1978 y para el año 1997 ya fueron 1.030 las mujeres admitidas en refugios en todo el país.

La extensión de estos refugios ha planteado un debate importante en cuanto a si esta es la forma más adecuada de atender y proteger a las víctimas de la violencia. No sólo por las dificultades para conseguir fondos con que mantener estos pisos, sino que también se discute el tiempo que las mujeres necesitan vivir en ellos para rehabilitar sus vidas. Sin embargo, el debate más profundo acerca de estos centros es el que plantea si esta es la forma más adecuada de enfrentar la violencia, dado el coste que supone para las víctimas abandonar su hogar y buscar protección amparándose en el anonimato. Tiene algo de paradójico que tengan que ser las víctimas las que pierdan la estabilidad y la vivienda como resultado añadido a las agresiones que sufren. A partir de estos debates, en Austria se ha implantado una norma legal, que también ha suscitado una gran polémica, que ofrece una fórmula de separación del agresor y de la víctima que conlleva mayores costes para el hombre que para la mujer. La medida legal, que se ha puesto en vigor en Austria a partir de 1997, es que la policía obliga a la expulsión inmediata del agresor, que ha de abandonar el hogar por siete días. Las autoridades locales tienen esos días para estudiar el caso y pueden decidir anular la orden o prorrogarla hasta tres meses. Mas allá de este tiempo será una decisión del juez la que determine quién debe usar el domicilio conyugal y en qué condiciones.

La acción de las organizaciones feministas

El surgimiento de grupos de acción contra la violencia doméstica se produjo simultáneamente en numerosos países en los años setenta y casi de manera inmediata se multiplicaron los contactos y los acuerdos entre ellos. En Estados Unidos, en 1978, se creó la Coalición Nacional contra la Violencia Doméstica que coordinaba las acciones de los grupos creados por toda la geografía nacional. En España, en 1977, se creó la Comisión para la Investigación de Malos Tratos a la Mujer, aunque no fue constituida legalmente hasta 1983. Se trataba de un grupo de abogadas, psicólogas y doctoras en medicina que, por su trabajo, estaban en contacto frecuente con casos de malos tratos. El objetivo era, en un principio, organizar la asistencia solidaria y gratuita a las víctimas de violencia que no tenían medios para pagarse la ayuda de profesionales, fundamentalmente de abogados. Actualmente, después de 25 años de actividad, tienen objetivos más ambiciosos y reivindican que se reconozca públicamente el problema, que afloren los casos, que se estudie cuáles son las causas, que se contabilicen las víctimas y que se mejore la legislación existente.

La Comisión desarrolló desde sus comienzos una serie de tareas de atención directa a las víctimas de la violencia: asesoramiento legal, atención personal y creación de refugios donde acoger por un tiempo a las mujeres víctimas de la violencia que no tuvieran a donde acudir. Podemos decir que fue desde sus inicios una ONG, cuando esta forma de denominación apenas se utilizaba en España.

Otra de las asociaciones pioneras en este terreno, que ha mezclado a lo largo de los años el carácter político de sus actividades en defensa de los derechos de las mujeres con el carácter práctico de sus actuaciones de ayuda directa a las víctimas de la violencia, es la Asociación de Mujeres Separadas y Divorciadas. Se inicia en 1976, como escisión de la Asociación Católica de Mujeres Separadas, por querer darle a su acción una orientación aconfesional. Desde 1989, la asociación se ha convertido en la Federación de Mujeres Separadas y Divorciadas, en la que se coordinan las numerosas asociaciones que han surgido en diferentes regiones españolas. Esta asociación se ha dedicado desde sus comienzos a la atención directa a las mujeres en proceso de

separación y ha sido una activa promotora de las reformas legales que han transformado la familia en España. No sólo fue una de las asociaciones consultadas en la preparación de la reforma del Código Civil que introdujo el divorcio en España en 1981, sino que desde entonces no ha dejado de exigir los cambios que se ven como necesarios para facilitar la ruptura matrimonial y evitar la violencia que tan frecuentemente conlleva. A la vez mantiene un consultorio jurídico, una labor constante de seguimiento de las víctimas de violencia y un pionero Centro de Recuperación Integral.

Otra asociación muy importante como portavoz de los grupos feministas que han promovido reformas legales que ayuden a prevenir y castigar la violencia doméstica ha sido Themis. La Asociación de Mujeres Juristas Themis, creada en 1987, ha realizado en estos años una labor muy eficaz de estudio de la aplicación de las leyes y las medidas que se han ido implantando para combatir la violencia contra las mujeres. También imparten cursos de formación jurídica con perspectiva de género para abogados y abogadas que trabajen en casos de malos tratos y ofrecen servicios de atención y defensa jurídica para víctimas de malos tratos.

De alguna forma, éstas son sólo algunas de todas las organizaciones no gubernamentales que han canalizado sus trabajos en pro de la ayuda a las víctimas de la violencia de género. Seguramente, son las más antiguas y su experiencia a lo largo de las últimas décadas se identifica con la historia de cómo han evolucionado en la sociedad española las formas de atención a las víctimas de la violencia doméstica y el paulatino desarrollo de servicios en este campo. Podemos decir que estas asociaciones son el embrión del que surgen posteriormente los servicios y las oficinas públicas de atención a la mujer. En el desarrollo institucional de estos servicios se mezclan las actividades de instituciones públicas y de grupos de acción privada, muchos de estos apoyándose en trabajo de carácter voluntario.

A lo largo de los años estas asociaciones han desarrollado sus relaciones con las administraciones públicas, de las que recaban parte de los recursos económicos que necesitan para desarrollar su labor y se han convertido en los interlocutores principales de los partidos políticos y los gobiernos cuando estos necesitan información y asesoramiento en estas cuestiones.

Estos contactos han sido el origen de la mayoría de los programas de las administraciones públicas y de las medidas que éstas han empezado a tomar con relación a la violencia contra las mujeres. Las asociaciones de mujeres se han dirigido desde un principio a todas las administraciones, en el ámbito local, regional y nacional, pidiendo medidas de apoyo a las víctimas de la violencia, y tratando de concienciar a los responsables de estas administraciones de la necesidad de poner en marcha medidas de apoyo para las víctimas de la violencia doméstica.

También estas organizaciones son las que inicialmente han llevado a cabo una labor de propaganda y concienciación pública acerca de la gravedad de la violencia contra las mujeres, tanto respecto de la opinión pública en general como respecto a los responsables de las administraciones públicas. Podemos considerarlas, al igual que la mayoría de ONG que han surgido posteriormente, como asociaciones que compaginan sus actividades de atención directa a las víctimas de la violencia con sus actividades de defensa política, lo que los americanos llamarían *lobby*, encaminadas a sensibilizar a la población y a incorporar la lucha contra la violencia de género en la agenda política de la sociedad española.

No se pueden entender los cambios que se han producido en la legislación y en los servicios de atención social a estas cuestiones sin la labor de activismo social y político que han desarrollado las asociaciones feministas en estos años. Estas asociaciones son las que han formulado proyectos de ley, han propuesto medidas de intervención a las administraciones públicas, han promovido campañas nacionales e internacionales contra el maltrato y, a la vez, han puesto en marcha programas de ayuda directa en aspectos jurídicos y psicológicos, en la forma de consultas profesionales para mujeres con escasos recursos económicos. Han sido las que han abierto y mantenido, algunas hasta muy recientemente, casas de acogida para víctimas de violencia doméstica, y han sido las primeras en organizar *teléfonos gratuitos* de urgencia que ofrecen asistencia primaria en casos de violencia.

La aparición de los primeros programas y planes de lucha contra la violencia de género es el resultado del traspaso a las administraciones públicas de estos servicios que los grupos de mujeres habían empezado a desarro-

llar. La institucionalización de los servicios de ayuda a las mujeres maltratadas se produce como consecuencia de la transferencia de responsabilidades desde estos grupos informales de mujeres a los nuevos servicios sociales que se van implantando por todas las localidades españolas como consecuencia de la democratización y del desarrollo del Estado de bienestar.

El desarrollo espontáneo de los grupos feministas en España coincidió, en los años de la transición política a la democracia, con la puesta en marcha de las primeras administraciones democráticas en el ámbito local y regional; y es en estas administraciones en las que se realizaron los primeros ensayos de servicios de ayuda y de medidas de atención a mujeres víctimas de malos tratos. No fue ajeno a ello que en estas administraciones se fueran creando Oficinas de atención a la mujer y que las responsables de las mismas fueran, en muchos casos, mujeres concienciadas acerca de la necesidad de combatir la violencia.

En estas primeras formas de asistencia pública a mujeres víctimas de violencia se ensayaron muchas de las medidas que actualmente funcionan en la mayoría de las localidades españolas. Algunas de las mujeres que pusieron en marcha los primeros despachos feministas de atención a mujeres nos cuentan como, en alguna ocasión, tuvieron que pagar la pensión por una noche a alguna de las mujeres maltratadas que no se atrevían a volver a su domicilio por miedo a ser agredidas y que no tenían donde acudir.

A lo largo de los últimos años, las instituciones públicas, nacionales e internacionales, han tomado conciencia del carácter social de la violencia de género y han aceptado sus responsabilidades ante la misma de modo que paulatinamente se han ido haciendo cargo de los servicios y de las formas de atención que de manera espontánea pusieron en marcha los grupos feministas hace más de treinta años. En algunos casos, las administraciones ofrecen directamente una serie de servicios, de información, asistencia o protección a mujeres maltratadas y en otros casos lo que asumen las administraciones públicas es la financiación y la garantía del servicio, mientras que la responsabilidad directa de atención a las mujeres que la requieren la tienen las ONG, que ponen en marcha estos servicios y reciben de la Administración la subvención económica para llevarlos a cabo.

Los programas iniciales de lucha contra la violencia doméstica se han desarrollado enormemente en muy pocos años, en parte gracias al concurso de los organismos supranacionales. Las organizaciones de mujeres presionaron desde sus comienzos tanto ante las administraciones públicas como ante los organismos internacionales para que se tomaran medidas, con carácter general, de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres. Sus propuestas inicialmente tuvieron mayor éxito en los organismos internacionales, quizás porque al no tener carácter ejecutivo, siempre tienen una mayor disponibilidad para hacer declaraciones y firmar compromisos. El papel de los organismos internacionales se ha revelado importantísimo en estas materias, porque actúan como referente simbólico para la mayoría de los países que se ven obligados a tomar medidas aunque sólo sea para no quedar de retrasados. Los países democráticos, principalmente, se sienten obligados a tomar medidas para combatir una situación que, una vez que se pone de manifiesto, no puede dejar de considerarse escandalosa.

De este modo, las asociaciones de mujeres se han amparado en los organismos internacionales para apoyar sus reivindicaciones. En cierto sentido se ha producido un juego de intercambio y complicidad entre las actividades y los papeles desempeñados por los organismos internacionales y las asociaciones de mujeres en sus propuestas para combatir la violencia doméstica. Por una parte, éstas son las que empujan a los organismos internacionales a tomar postura y a hacer declaraciones acerca de la necesidad de medidas para combatir la violencia contra las mujeres. Posteriormente, las declaraciones internacionales se esgrimen como argumento ante los estados miembros para presionar a sus gobiernos a cumplir con sus compromisos en estas materias. De modo que la conciencia y el compromiso internacional van avanzando, aunque sea lentamente, gracias a las presiones complementarias que se ejercen desde las bases de la sociedad y desde la superestructura de los organismos internacionales.

La Organización de Naciones Unidas ha sido un instrumento fundamental en la toma de conciencia mundial acerca de la condición social de las mujeres y en el compromiso de las administraciones públicas de la mayoría de los países miembros, que se han visto obligados a tomar una serie de

medidas para cumplir, aunque fuera mínimamente, con las declaraciones y los principios que se habían visto obligados a ratificar.

La presión de las feministas sobre las instituciones políticas se ha ejercido de las formas más diversas y a menudo con el respaldo tácito de los medios de comunicación. Desde sus comienzos, las feministas han recibido un enorme apoyo de los medios de comunicación que, muy frecuentemente, han actuado como altavoces y difusores de sus reivindicaciones. En estas cuestiones podemos decir que la globalización creciente de nuestras sociedades ha favorecido la extensión y la generalización de la conciencia acerca del problema de la violencia contra las mujeres y de la necesidad de combatirla. Sólo las sociedades muy cerradas a los medios de comunicación quedan al margen de la información y de la preocupación que los organismos internacionales conceden a estas cuestiones.

8.2. Organismos internacionales

Los organismos internacionales han tenido una importancia decisiva en la lucha contra la violencia de género. Sus declaraciones sobre la violencia y sus estudios han sido el paraguas fundamental en el que se han apoyado las organizaciones de mujeres.

Las Naciones Unidas

La ONU ha desarrollado en los últimos treinta años un liderazgo indiscutido en la defensa de los derechos de las mujeres. A partir de la declaración del año 1975 como Año Internacional de la Mujer ha promovido numerosas reuniones en las que, además de otras materias, se han ido produciendo declaraciones y compromisos de combatir la violencia contra las mujeres. La última de las grandes reuniones internacionales auspiciadas por la ONU fue que se celebró en Beijing en el verano de 1995, donde se realizó una declaración contundente contra la violencia de género y sobre la responsabilidad de todos los estados para combatirla a nivel mundial. En la declaración que se aprobó después de la conferencia mundial de Beijing se marcaron una serie de objetivos estratégicos para combatir la violencia contra las muje-

res. Esta declaración compromete a los gobiernos, las administraciones, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones educativas y las empresas, a adoptar una serie de medidas para combatir la violencia de género:

- En primer lugar, formular y aplicar, a todos los niveles, nacionales o locales, planes de acción para erradicar la violencia contra las mujeres.

- En segundo lugar, asignar recursos suficientes en los presupuestos generales de cada estado y movilizar recursos locales para actividades relacionadas con la eliminación de la violencia contra las mujeres, incluyendo recursos para la aplicación de los planes de acción antedichos.

- Asimismo, adoptar las medidas necesarias, especialmente en el ámbito de la enseñanza, para modificar los modelos de conducta sociales y culturales de mujeres y hombres, para eliminar los prejuicios y las prácticas tradicionales basadas en la idea de la inferioridad o superioridad de uno u otro sexo, de los estereotipos asignados a mujeres y hombres.

- En el terreno legal, introducir sanciones penales, civiles, laborales y administrativas en las legislaciones nacionales, con el fin de castigar y reparar los daños causados a las mujeres y niñas víctimas de cualquier tipo de violencia. También adoptar y aplicar las leyes pertinentes; y revisarlas periódicamente para asegurar su eficacia en la eliminación de la violencia contra las mujeres, haciendo hincapié en la prevención de la violencia y en el enjuiciamiento de los agresores.

- Organizar, apoyar y financiar campañas de educación y sensibilización popular encaminadas a despertar la conciencia de que la violencia contra las mujeres constituye una violación de sus derechos humanos. Alentar en las comunidades locales el empleo de métodos apropiados con perspectiva de género para la resolución de conflictos. Con respecto a esto, promover y financiar la formación de jueces, abogados, médicos, trabajadores sociales, pedagogos y policías para evitar los abusos de poder que dan pie a la violencia contra las mujeres, y sensibilizar a todos estos profesionales sobre la violencia de género para conseguir que las mujeres víctimas reciban un trato justo.

Otro aspecto importante de esta declaración, es la llamada que hace a la responsabilidad de los medios de comunicación en la promoción de imá-

genes no estereotipadas de mujeres y hombres. Se pretende sensibilizar a los medios de comunicación de la importante función de informar y educar a la población acerca de las causas y los efectos de la violencia contra las mujeres y de estimular el debate público sobre el tema.

En esta declaración, la ONU manifiesta la necesidad de apoyar las iniciativas de las organizaciones no gubernamentales de mujeres en todo el mundo encaminadas a despertar la conciencia sobre el problema de la violencia contra las mujeres para contribuir con ello a su erradicación.

La Unión Europea

La Unión Europea, impulsada por las declaraciones de la ONU, también ha tomado el tema muy en serio en los últimos años y ha puesto en marcha una serie de planes de acción sobre la violencia hacia las mujeres. El Tratado de Amsterdam de 1997 reforzó la obligación de la Unión Europea de respetar los derechos fundamentales y la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres. Como consecuencia de ello, la Comisión Europea promovió un primer plan contra la violencia hacia mujeres y niños llamado Iniciativa Daphne, con vigencia hasta 1999.

La *Iniciativa Daphne* estuvo orientada a la investigación, formación e información «con vistas a construir plataformas de conocimiento que permitan estrategias de colaboración, definición de las buenas prácticas y su extrapolación a los Estados miembros». La política global de lucha contra la violencia incluía como elementos de la misma los malos tratos en el ámbito familiar, la trata de blancas, el acoso y la agresión sexual. Los colectivos prioritarios de víctimas eran las mujeres, los niños y las niñas. En el período 1997-1999 se financiaron veinte proyectos que abordaban problemas de violencia sobre mujeres y niños. Trece de ellos trataban de la violencia, el abuso y la explotación de niños, y quince se centraban en la violencia y la explotación sexual de mujeres. El principio rector de esta política era promover las acciones coordinadas de las organizaciones no gubernamentales y sus redes asociadas en otros países europeos. Las áreas de actuación de la Iniciativa Daphne incluían la investigación y el estudio; la formación y la elaboración de paquetes educativos; el establecimiento de redes y distribución de infor-

mación; las campañas de información y de sensibilización; y proyectos, y ayudas de programación.

El *Programa Daphne*, que es el segundo plan de la Unión Europea para combatir la violencia contra las mujeres, intenta mejorar la cooperación y el intercambio de información a escala comunitaria y añade otros objetivos, como la sensibilización de la opinión pública y el estudio de las políticas para ayudar a las víctimas de la violencia. Comparando ambos programas, vemos que en el primero se concentraron esfuerzos para comprender el problema de la violencia y en esta segunda fase se buscan vías de resolución social y política del mismo. La evolución de los programas europeos está contribuyendo a subrayar la dimensión política de la violencia para impulsar políticas más eficaces en los países miembros.

Todas estas directrices de nivel supranacional han influido en las administraciones públicas españolas y han cristalizado en diversos planes y medidas desarrollados por organismos del Estado y de las administraciones autonómicas. Siguiendo las pautas internacionales y las políticas europeas, en España se han puesto en marcha diversos planes de acción contra la violencia hacia las mujeres.

8.3. Planes de acción contra la violencia en España

El Instituto de la Mujer

El Instituto de la Mujer fue creado en 1983 y actualmente depende del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Su función es la promoción de la igualdad de género en España, y sus funciones incluyen:

- Elaborar informes sobre las distintas dimensiones de la discriminación y de las condiciones de vida que afectan a las mujeres.
- Coordinar los trabajos de los distintos ministerios y organismos específicos.
- Fomentar la prestación de servicios a mujeres, sobre todo para las que estén más necesitadas de los mismos. En el Instituto de la Mujer está la coordinadora general de las casas de acogida.

– Recibir y canalizar administrativamente denuncias formadas por mujeres en razón de la discriminación.

Desde sus comienzos, el Instituto de la Mujer ha realizado una serie de *planes de igualdad* a través de los cuales ha puesto en marcha reformas legales y medidas de acción para profundizar en el proceso de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Ha estado, desde su creación, en contacto con las líneas de acción internacionales en cuestiones relativas a los derechos de las mujeres.

El gran punto de inflexión en políticas contra la violencia de género fue la conferencia de la ONU en Beijing en 1995 y, aunque ya existían anteriormente algunas propuestas institucionales, como el establecimiento de la primera *casa de acogida* para mujeres maltratadas creada por el Instituto en 1984 y la Ponencia del Senado de Investigación de Malos Tratos de Mujeres de 1989, la acción política de mayor compromiso en la lucha contra la violencia empieza con posterioridad a la reunión mundial de Beijing. El III Plan de Igualdad entre Hombres y Mujeres aprobado en 1997 por el consejo de ministros incluyó una parte específica sobre violencia y en 1998 se celebró la Conferencia Sectorial Extraordinaria sobre la Violencia.

En los últimos años se han elaborado dos Planes Nacionales de Acción contra la Violencia Doméstica en los cuales se proyectan y se organizan una serie de medidas a realizar por los distintos ministerios y por una serie de instituciones públicas y privadas. Además, el Instituto de la Mujer coordina los esfuerzos de la Administración central con las comunidades autónomas, la Federación de Municipios y Provincias y las organizaciones no gubernamentales en la lucha contra los malos tratos.

Planes nacionales de acción contra la violencia doméstica

Para la elaboración del primer *Plan de Acción* (1998-2000) el Instituto de la Mujer reunió a los organismos de igualdad de las comunidades autónomas de Andalucía, Madrid, País Vasco, Castilla y León, Asturias, Murcia y Cataluña, así como a representantes de los ministerios de Educación y Cultura, Interior, Justicia, Sanidad y Consumo, Trabajo y Asuntos Sociales. El Plan de Acción contra la Violencia Doméstica tenía 57 medidas articuladas en tor-

no a seis áreas de actuación: sensibilización, educación y formación, sanidad, recursos sociales, legislación y práctica jurídica, e investigación. El presupuesto total del plan fue de cerca de nueve mil millones de pesetas.

Al finalizar el plan se realizó un informe en el que constan las actividades previstas y su ejecución. En el área de sensibilización y prevención, se llevaron a cabo una serie de medidas destinadas a evitar la transmisión de estereotipos, instando a los órganos rectores de medios de comunicación a no reproducir contenidos sexistas o violentos. El Ministerio de Cultura y Deporte desarrolló un Procedimiento de Seguimiento de Emisiones de Televisión en programas y publicidad televisiva para evitar estos contenidos en las franjas de mayor audiencia infantil y juvenil; como medida dirigida a estimular las buenas prácticas, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales entregó premios de publicidad, televisión, prensa y radio a los medios que habían publicado programas o artículos contra la violencia; también se realizaron tres campañas oficiales de sensibilización en medios de comunicación.

En el área de educación las acciones realizadas fueron: elaboración de materiales de información y prevención de la violencia que se repartieron entre centros de formación del profesorado, sindicatos de la enseñanza, centros educativos y padres de niños en edad escolar; formación de profesionales de la educación, y cursos para profesionales del derecho, trabajadores/as sociales y policías. En el área de recursos sociales: se incrementaron las unidades SAM, Servicio de Atención a Mujeres víctimas de violencia, en comisarías y servicios de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, que pasaron de 26 en 1998 a 46 en el 2000; se equiparon un total de 125 casas de acogida, pisos tutelados y centros de emergencia; se creó el Servicio Telefónico de Emergencia 24 horas y se subvencionaron programas de atención, rehabilitación y seguimiento a las víctimas de violencia.

Como medidas a medio y largo plazo, se subvencionaron tres programas integrales de recuperación de mujeres víctimas de malos tratos propuestos por la Federación de Asociaciones de Mujeres Separadas y Divorciadas. Además, el Instituto de la Mujer elaboró un estudio de empleo para las mujeres en casas de acogida con el fin de analizar los obstáculos que éstas

encuentran. Las medidas de empleo propuestas fueron: discriminación positiva para empresas que contraten a víctimas de la violencia y realicen trabajos para la Administración a través de incentivos fiscales; abaratamiento de los costes de la Seguridad Social y programas de formación. Se pasó a considerar el ser víctima de malos tratos y ser familia monoparental como razón preferente de acceso a las viviendas sociales debido a que las mujeres que se recuperan de un pasado de violencia, además de tener problemas de empleo, pueden tener problemas de vivienda. También se realizaron tres programas de rehabilitación de agresores; en estos participaron 109 hombres maltratadores que recibieron tratamiento como complemento, en su caso, de las medidas penales correspondientes.

Las principales medidas sanitarias fueron la aprobación y distribución de un protocolo sanitario a completar cuando acuden víctimas de violencia a los servicios de atención primaria, además de cursos de formación y jornadas para profesionales sanitarios.

Las medidas legislativas fueron de gran importancia, empezando por una modificación en la ley orgánica 14/1999 del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Se dotó de más medios a los órganos judiciales: 34 nuevos juzgados de primera instancia y mixtos, 33 nuevos médicos/as forenses, 41 funcionarios (psicólogos, asistentes sociales, educadores) de apoyo a los tribunales, y se creó un programa informático en juzgados y tribunales que permitiera recoger inmediatamente anteriores denuncias relacionadas con malos tratos.

Mediante un convenio de colaboración entre el Ministerio de Justicia y el Consejo General de la Abogacía Española, se creó un turno de abogados de oficio para asistir jurídicamente a las mujeres, incluso para casos de faltas en los que no es obligatoria la presencia de abogado.

En cuanto al capítulo de investigación, las medidas principales fueron: la elaboración de un manual estadístico para una actuación uniforme por parte de la Policía Nacional y la Guardia Civil y la realización de una gran encuesta nacional sobre violencia contra las mujeres que se llevó a cabo en 1999.

Segundo Plan Contra la Violencia Doméstica

El Segundo Plan Contra la Violencia Doméstica fue aprobado por el Consejo de Ministros el 11 de mayo de 2001, con vigencia desde 2001 hasta 2004. Gran parte de las medidas del primer plan se continúan en el segundo plan de acción porque se considera que hace falta seguir construyendo una «infraestructura de asistencia» y porque las medidas de educación y prevención tienen largo alcance.

A continuación resumimos las medidas novedosas incluidas en el plan, aunque todavía están en vigor y aún no se dispone de informes sobre su ejecución y sus resultados. Medidas preventivas y de sensibilización, como la elaboración por parte del Instituto de la Mujer de una guía de recomendaciones dirigida a profesionales de los medios de comunicación para el tratamiento informativo de la violencia doméstica, así como jornadas en el ámbito universitario dirigidas a sensibilizar a futuros profesionales de los medios de comunicación.

Hay también medidas nuevas en el terreno de la educación: proponer a las comunidades autónomas que en los programas de educación primaria y secundaria se introduzca una asignatura de igualdad de oportunidades; adaptar los materiales didácticos del tema afectivo y sexual; y la convocatoria de un premio nacional para los centros escolares que se distinguen en la realización de actividades y proyectos educativos de tolerancia cero e igualdad.

Una iniciativa muy importante cara al descubrimiento temprano de casos encubiertos de violencia es introducir programas que permitan la detección en el ámbito educativo de casos de violencia doméstica, diseñando para ello protocolos específicos de actuación. Ésta es una medida muy prometedora que se ha empleado en otros países y que puede ser un instrumento de prevención, puesto que el descubrimiento de casos de violencia en los centros educativos pueden poner en marcha un proceso por el cual se proteja a las víctimas y se impidan ulteriores abusos. Sin embargo, esta medida es problemática puesto que el protocolo deberá respetar al máximo los derechos de intimidad de las familias a la vez que proteger a las víctimas.

Se intensifican las acciones formativas dirigidas al profesorado de todos los niveles educativos, a las fuerzas y cuerpos de seguridad, al personal

de órganos judiciales, a los profesionales del derecho y a los trabajadores de los servicios sociales y sanitarios.

El nuevo plan incluye muchas medidas legislativas y judiciales que pretenden subsanar las carencias y problemas presentes. Por una parte, se insta al Consejo General del Poder Judicial para que realice un seguimiento de los procesos iniciados por malos tratos y las sentencias dictadas por los Tribunales desde la aprobación de las modificaciones del Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal en 1999, con el fin de ver cual es su funcionamiento efectivo. Junto a esto, se estudiarán los mecanismos oportunos para hacer más eficaz la posibilidad legal de suspender el régimen de visitas y comunicación del agresor respecto de sus hijos, así como impulsar en las fiscalías la medida cautelar de que el agresor abandone de inmediato el domicilio conyugal.

Otra mejora necesaria que corre a cargo del Consejo General del Poder Judicial es la posibilidad de concentrar en un mismo juzgado las causas por delitos y faltas de violencia doméstica, que actualmente se juzgan en tribunales separados, así como una adecuada coordinación entre procesos penales (delitos y faltas) y civiles (separación y divorcio). Para llevar a cabo estas reformas y acortar el tiempo que precisan estos procesos se tendrán que aumentar los recursos humanos y materiales en los órganos judiciales, fiscalías, y clínicas médico-forenses. Otra medida es organizar cursos de formación sobre la violencia doméstica para el personal de la Administración de justicia y para los abogados, en especial sobre la violencia psíquica, que aún no ha sido correctamente integrada en los procesos penales.

También se impulsa en los colegios de abogados la creación del servicio gratuito de orientación jurídica 24 horas. Por último, se elaborará una guía práctica que recoja la legislación y la jurisprudencia existente sobre la violencia familiar.

Entre las medidas asistenciales y de intervención social está el establecimiento de puntos de encuentro donde se lleven a cabo las visitas de padres y madres a menores en los casos de separación y divorcio con antecedentes de violencia doméstica. En este sentido, también se estudiará la implantación generalizada de un sistema policial de control personal a dis-

tancia, con la utilización de dispositivos electrónicos que permitan la rápida localización de las víctimas de violencia. Otra medida telemática que se pretende potenciar son los sistemas de denuncias telefónicas y vía Internet a la Policía Nacional. Visto el éxito de algunos programas realizados con subvenciones anteriores, se propone apoyar a las ONG que desarrollen servicios de atención y programas integrales de atención jurídica, laboral, psicológica y social que faciliten a las mujeres la recuperación de su autonomía personal.

Un aspecto en el que hace mucho hincapié este segundo plan es en la coordinación entre las distintas administraciones y asociaciones. Se pretende impulsar que las comunidades autónomas adopten protocolos de coordinación con las distintas instituciones y creen una comisión permanente con los organismos de igualdad de su ámbito territorial.

En el área de investigación se propone hacer un esfuerzo para conocer el impacto económico y los costes de los malos tratos, mediante la elaboración de estadísticas específicas que permitan conocer la incidencia de los malos tratos en las diferentes instituciones sanitarias. Así mismo, se propondrá a la Comisión Europea la adopción de un sistema de indicadores comunes para el seguimiento y evaluación de la violencia en todos los estados miembros.

Las asociaciones de mujeres hicieron una crítica a la dotación presupuestaria de este Segundo Plan, que consideraban precaria e insuficiente para ejecutar las medidas contenidas en el mismo, ya que la mayoría de las dotaciones propuestas no eran más que los gastos habituales de buena parte de la Administración central. En la comparecencia ante la Comisión Mixta de Derechos de la Mujer el 19 de junio de 2001, la secretaria general de Asuntos Sociales defendió el presupuesto y descartó la necesidad de poner en marcha una ley integral contra la violencia; también justificó la elaboración del Segundo Plan sin disponer de una evaluación del primer plan, dada la urgencia de aprobar el Segundo Plan. Por su parte, el diputado de CiU Josep Varela, propuso la necesidad de hacer un pacto de Estado para la erradicación de los malos tratos, que quedase reflejado en un documento firmado por el Gobierno y las comunidades autónomas.

Organismos para la promoción de la igualdad en las comunidades autónomas

Dado el reparto de competencias entre la Administración central y las distintas comunidades autónomas, el poder de actuación de cada una es desigual. En algunas comunidades autónomas que tienen transferidas unas competencias muy amplias, como es el caso del País Vasco, la actuación autonómica contra la violencia es muy importante y cuentan con sus propios planes de acción positiva y planes de igualdad. Sin embargo, no se puede decir que mayores competencias lleven a mejores medidas a favor de la igualdad de género. El principal factor que incide en las actuaciones autonómicas es el compromiso que tengan los respectivos gobiernos con la política de igualdad entre hombres y mujeres.

No se trata sólo de las competencias ni de la antigüedad de las mismas. Ello se ve en cómo se han desarrollado los organismos de promoción de la igualdad en cada una de ellas y como han cambiado de orientación y recursos cuando han cambiado los responsables políticos al frente de cada gobierno autonómico. En algunas comunidades hay oficinas o direcciones de la mujer dependientes de consejerías sociales, familiares, culturales etc. con escasas competencias propias. En otras comunidades, existen los institutos de la mujer con mayor nivel de autonomía y recursos económicos. Hay grandes diferencias entre unas regiones autonómicas y otras en su rapidez de respuesta y en el nivel de importancia que se ha dado al tema de la violencia contra las mujeres. Sin embargo, al margen de estas diferencias, hay que señalar que en todas las administraciones autonómicas existen organismos con competencias en políticas de igualdad de género y, por lo tanto, en cuanto a programas para combatir la violencia contra las mujeres.

Ejemplos importantes han sido los de los parlamentos andaluz y catalán que aprobaron en 1998, coetáneamente al Plan Nacional de Acción Contra la Violencia de Género, resoluciones en materia de malos tratos, demostrando un gran interés por dar soluciones a este problema.

A propuesta de su Comisión de Justicia, Derecho y Seguridad Ciudadana, el Parlamento catalán aprobó la resolución 478/V que incluía tres áreas: promover la formación específica de jueces y policías, llevar a cabo

acciones de sensibilización social y aumentar los recursos y las casas de acogida.

Por su parte el Parlamento andaluz aprobó, el 12 de febrero de 1998, una resolución muy amplia llamada *Plan de Actuación del Gobierno Andaluz para Avanzar en la Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres*, y dotó dicho plan con 2.280.000.000 de pesetas, cifra muy sustantiva si se compara con los 8.941.000.000 de pesetas que tuvo el plan nacional. En este plan andaluz había medidas de sensibilización y prevención dirigidas a la población en general: campañas publicitarias, programas de educación igualitaria, elaboración de un manual de estilo para el tratamiento de la violencia contra las mujeres en los medios de comunicación, programas de reeducación de maltratadores etc. También incluía medidas dirigidas a mujeres víctimas de la violencia como las siguientes:

- Coordinación institucional entre los sectores sanitario, policial, social y judicial.
- Servicio de 24 horas para atender mujeres víctimas de la violencia y refuerzo de los centros de acogida y los pisos tutelados en cada provincia.
- Medidas de ayuda a la salida de los centros de acogida: a través de la puesta en marcha de un programa de ayudas económicas dirigido a mujeres, viviendas en alquiler a su salida de los centros y programas de formación para el empleo con becas/salario.

En general, aquellas comunidades autónomas que cuentan con institutos de la mujer independientes han estado realizando una labor más intensa en relación a la prevención y atención a las víctimas de la violencia. Aunque existen excepciones, como es el caso de Castilla-La Mancha, que en mayo de 2001, aprobó la Ley 5/2001 de Prevención de Malos Tratos y de Protección a las Mujeres Maltratadas, en la que se incluían medidas novedosas para combatir la violencia contra las mujeres. Algunas de estas medidas son: ejercicio de la acción popular por parte de la Administración regional cuando sea conveniente; programas gratuitos de mediación para todos los miembros de familias con problemas de convivencia; subvenciones a empresas que contraten a mujeres víctimas de violencia; y subvención económica a mujeres con secuelas físicas o psíquicas producidas por la violencia familiar.

8.4. Programas y medidas contra la violencia

En los últimos años, todas las comunidades autónomas han empezado a tomar medidas para combatir la violencia doméstica. En algunos casos se trata de medidas que se integran en sus planes de igualdad y en otros se han elaborado planes específicos contra la violencia de género. Las comunidades autónomas de Extremadura, Madrid, Murcia, La Rioja, Navarra, Asturias, Andalucía, y desde enero de 2002, Canarias, cuentan con sus propios planes contra la violencia. En las comunidades de Aragón, Castilla-La Mancha, Cantabria, Castilla y León, Galicia, País Vasco y Valencia existen medidas para combatir la violencia hacia las mujeres en sus planes de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.

A continuación se destacan algunas de las actuaciones para combatir la violencia hacia las mujeres que nos parecen más acertadas. Fundamentalmente hemos tomado ejemplos en estos dos últimos años, cuando ya estaba implantado el Plan Nacional de Acción contra la Violencia Doméstica y también estaban en vigor algunos planes de igualdad y algunos programas contra la violencia en ayuntamientos y comunidades autónomas.

La formación como medida de prevención

La idea de desarrollar programas de sensibilización y prevención de la violencia contra las mujeres ha llevado a organizar programas de formación en los diferentes niveles de la educación general que nos parecen muy interesantes. La Dirección General de la Mujer de Madrid, por ejemplo, desarrolla un programa muy amplio en este terreno. Desde 1999 continúa con la campaña *Educar en la igualdad y el respeto es prevenir la violencia* que abarca distintos campos de actuación: un programa de prevención de la violencia de género en la educación secundaria obligatoria, ESO, según el cual se imparten charlas de prevención de la violencia en 100 centros de la región de Madrid, con una participación aproximada de 20.000 jóvenes de ambos sexos; un módulo de formación de profesionales en forma de charlas sobre prevención de la violencia de género y un *Curso de Expertos universitarios en materia de Intervención Social ante la Violencia hacia las Mujeres*, en

colaboración con el Instituto de Investigaciones Feministas de la Universidad Complutense de Madrid. A través de un convenio con el Instituto Universitario de Estudios de la Mujer de la Universidad Autónoma de Madrid, se realizan anualmente jornadas para profesores sobre *Educación para la igualdad en Secundaria Obligatoria*. Asimismo, se promueve y financia la edición y difusión, con carácter de experiencia piloto, de materiales didácticos para secundaria y de cuentos no sexistas como material docente para primaria.

En el área de educación y formación se incluyen cursos, seminarios y módulos sobre las distintas dimensiones de la violencia contra las mujeres en toda la geografía española. Tomando los datos de cursos y asistencia de las distintas comunidades autónomas durante el año 2000, vemos los siguientes resultados:

- Andalucía alberga un 36% de todos los cursos y las personas que acuden a los mismos conforman el 51% de participantes de todo el país.

- En la mayoría de las comunidades autónomas, buena parte del esfuerzo formativo se dedica a formar a los profesionales de la policía autonómica y local. Todas las comunidades ofrecen cursos a los cuerpos de policía.

- En las comunidades de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Aragón, Extremadura, País Vasco y Galicia se imparten cursos a personal docente.

- En formación a personal de órganos judiciales del derecho, destaca Cataluña, que imparte el mayor número de cursos, con un nivel de asistencia que llega al 52% del total nacional.

Sensibilización de la opinión pública

La sensibilización de la población aparece como una necesidad frente a un problema como el de la violencia contra las mujeres que se ha aceptado tradicionalmente como un mal inevitable. Los organismos de igualdad han puesto un enorme énfasis en lanzar a través de los medios de comunicación diversos mensajes pidiendo un final a la tolerancia y a la pasividad ante la

violencia de género. Son muy diversas las formas y los instrumentos que se han puesto en juego con esta finalidad.

El Institut Català de la Dona ha realizado una serie de programas de radio que dan a la vez información y orientación sobre el tema. En marzo de 2001 lanzó «Radioalert: Campaña de sensibilización contra la violencia doméstica», unas cuñas radiofónicas que con el lema «Prou dones maltractades» se emitieron tres veces diarias en franjas horarias de máxima audiencia. En los meses de noviembre y diciembre sacó la campaña «*Et quedaràs sol*» en los medios de comunicación, protagonizada por hombres líderes de opinión, con el objetivo de promover la no tolerancia de la violencia.

Emakunde, el instituto vasco de la mujer, ha promovido en 2001 una campaña contra la violencia que ha emitido sus mensajes en los dos canales de televisión pública. En noviembre, en torno al Día Internacional Contra la Violencia, se emitieron los anuncios y el 25 de noviembre se publicó información de los recursos y servicios disponibles más un artículo de opinión en los principales periódicos que se leen en la región. En la Universidad del País Vasco se realizó la campaña «*Tres días para decir NO, siempre NO*». Incluía la lectura de un manifiesto de repulsa a la violencia de género, el reparto de lazos blancos, una concentración silenciosa, una suelta de globos, una exposición informativa y mesas redondas con la intervención de especialistas.

Información y asesoramiento

Los centros de información y asesoramiento a mujeres se han multiplicado por toda la geografía nacional desde 1984. El Instituto de la Mujer tiene seis centros de información ubicados en Sevilla, Gijón, Palma de Mallorca, Santander, Cáceres y Madrid. Los ayuntamientos y comunidades autónomas mantienen centros de este tipo en numerosas localidades. Las consultas más frecuentes hacen referencia a cuestiones legales relacionadas con el derecho de familia, a cuestiones de empleo y a situaciones de maltrato.

Las comunidades autónomas dan distintas respuestas institucionales a la necesidad de ofrecer estos centros de información. Por ejemplo en

Andalucía, que es la comunidad autónoma que más centros tiene, 155 servicios de información, cada centro municipal de información a las mujeres es fruto de la colaboración del Instituto Andaluz de la Mujer con la Administración local, mientras que en otros sitios, como en el País Vasco, estas consultas las dirigen los servicios sociales generales de cada ayuntamiento. En Cataluña, todos los centros de información son de la Generalitat, mientras que en Castilla y León, Canarias, Aragón y Galicia esta función se reparte entre instituciones públicas municipales y asociaciones privadas subvencionadas (Instituto de la Mujer, 2001b).

Fuerzas de seguridad. Unidades especiales de atención

Desde mediados de los años ochenta, se puso de manifiesto la necesidad de mejorar la atención ofrecida por las fuerzas de seguridad en las dependencias de las mismas a las mujeres que acudían para presentar denuncias o que recababan la intervención de la fuerza pública en demanda de protección. Las primeras medidas que se tomaron fueron de carácter formativo y posteriormente se crearon unidades especiales dentro de las fuerzas de seguridad para atender estas cuestiones. Los servicios de atención a la mujer, SAM, dentro de la Policía Nacional y las unidades de mujeres y menores de la Guardia Civil, EMUMES, fueron creados en los años ochenta y noventa. Ha ido aumentando el número de estas unidades (de 25 en 1998 a 43 en 2000) para ampliar su cobertura por toda la geografía nacional.

Los servicios especializados SAM de la Policía Nacional cuentan con una mayoría de personal femenino y están especializados en: atención a las víctimas, asesoramiento sobre los recursos sociales disponibles, acompañamiento de las víctimas e investigación de las faltas y delitos. Estos servicios prestan atención en todo el territorio nacional, salvo en las comunidades que tienen transferidas las competencias.

Los servicios EMUMES de la Guardia Civil atienden a mujeres víctimas de malos tratos, agresiones sexuales y tráfico de mujeres. Existen en todas las comandancias de la Guardia Civil del país menos en Girona, Lleida y País Vasco. Están integrados por guardias civiles femeninas.

En el aspecto policial, la mejora en el tratamiento de la violencia familiar ha sido extraordinario. En pocos años se ha pasado de un tratamiento pésimo de las víctimas a un tratamiento altamente especializado y que trata de estar cercano a los problemas concretos que presentan los malos tratos. Todos los cuerpos y fuerzas de seguridad, incluidas las policías municipales, han hecho un esfuerzo muy importante en este campo.

Centros de atención y centros de acogida

Los centros de atención a las víctimas en cada comunidad autónoma varían en función de sus competencias y en función de los organismos de la Administración de la que dependen. Existen en muchas provincias las *Oficinas de atención a mujeres víctimas de violencia*, unas dependientes del Ministerio de Justicia y otras dependientes de las Consejerías de Justicia de cada comunidad autónoma (Instituto de la Mujer, 2001b).

Estos centros cumplen un papel fundamental de atención inmediata en casos de violencia doméstica. También asesoran a las mujeres sobre centros de acogida, servicios de atención jurídica, psicológica y socio-laboral. Hay algunas comunidades autónomas que tienen ayudas económicas especiales para mujeres víctimas de malos tratos en situación de necesidad económica y es en estos centros donde se les informa sobre ello y donde se enseña a las mujeres a gestionar la petición de estas ayudas económicas.

Otro tipo de instituciones que también han crecido mucho son los *Centros de acogida* que existen actualmente en todas las comunidades autónomas, ya sea dependiendo de fondos nacionales o autonómicos. Los centros de acogida funcionan generalmente en colaboración con la Administración, que subvenciona los gastos y encarga la gestión de los servicios a una organización no gubernamental. A través de la convocatoria de ayudas y subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado social, a cargo de la asignación del IRPF, se han subvencionado a varias ONG que dirigen centros de acogida en los que se prestan servicios de atención jurídica, psicológica y social a las mujeres víctimas de malos tratos y a sus hijos.

En el año 2000, mediante los convenios de colaboración suscritos entre el Instituto de la Mujer, las comunidades autónomas y los ayuntamientos, se ha cofinanciado la apertura de 18 centros de acogida para mujeres maltratadas. Mediante el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales, se equiparon 9 centros de acogida.

Hay tres tipos de centros de acogida para víctimas de maltrato: centros de emergencia 24 horas, casas de acogida y pisos tutelados. Hasta ahora, los reglamentos que rigen cada centro dependen de la comunidad autónoma donde se encuentre. Hay una multiplicidad de protocolos que establecen en cada caso las condiciones de acceso al centro, su estancia máxima, el reglamento interno y los servicios que reciben las mujeres.

Hay comunidades autónomas dónde una mujer víctima de violencia puede pasar a distintos centros, según sus necesidades. Por ejemplo, en Andalucía, la policía y los servicios sanitarios se activan para atender a una mujer cuando llama a un teléfono de emergencia pidiendo ayuda. Una vez que es atendida, y en el caso de que lo necesite, la mujer se queda en un centro de emergencia. Según el caso individual, pasará de este centro a una casa de acogida, donde se le prestan una serie de servicios psicológicos y jurídicos. Una vez superada la fase más grave, la mujer puede pasar a un piso tutelado, donde también se mantiene el apoyo de los servicios psicológicos y jurídicos y donde pasa la fase de transición hasta que encuentre vivienda propia. Todos estos servicios son gestionados por el Instituto Andaluz de la Mujer y sus centros colaboradores subvencionados.

Los centros de emergencia ofrecen acogida y protección durante las 24 horas del día. Si una mujer acude a servicios de atención, a los servicios sanitarios o a la comisaría en una situación de riesgo, es invitada a que permanezca un breve tiempo en este centro, un período que no supera unos días, hasta que se aclare si debe ir a otro centro y mientras se tramita su admisión en el mismo.

Las casas de acogida ofrecen alojamiento y atención temporal a las mujeres, así como a las hijas y los hijos a su cargo. La estancia en estos centros suele durar entre uno y seis meses. Los pisos tutelados ofrecen un alojamiento temporal a mujeres que no disponen de vivienda propia. Se las ayuda

a través del piso tutelado como transición desde la casa de acogida a la vida normal. En estos pisos las mujeres comienzan a hacer su vida con toda libertad y autonomía.

Una versión especial de los centros de acogida son los centros integrales de recuperación, que quieren ser una alternativa a las casas de acogida y a los pisos tutelados. Se caracterizan por ofrecer una atención más completa a las mujeres víctimas de violencia y a sus hijos. Las mujeres que ingresan en estos centros deben suscribir un contrato por el cual se comprometen a colaborar con el equipo de asistencia. Son centros mayores que las casas de acogida, y en ellos cada mujer dispone de una habitación y un baño para ella y sus hijos. Ofrecen una terapia personalizada de asistencia psicológica y jurídica especializada en violencia de género. Esta terapia prolongada y específica es superior a la que puedan recibir en oficinas de atención y más personalizada que en las casas de acogida, dónde a menudo se recurre a servicios sociales externos. Además de contar con un equipo de atención fijo, en los centros de recuperación integral se trabaja para conseguir que las mujeres recobren su autoestima y sus habilidades sociales, para que se formen y reciclen profesionalmente. Las profesionales de estos centros coordinan también temas administrativos, como matrículas del colegio para los niños, peticiones de baja temporal o traslado del centro de trabajo de la mujer, la petición de vivienda pública o ayudas económicas. El período de estancia en los centros de recuperación integral es más largo, llegando a superar un año si la mujer lo necesita.

La idea que los guía es que la evolución es más fácil para las mujeres víctimas de violencia en este tipo de centros de carácter integral, donde además de estar protegidas están siendo tratadas de un modo personalizado. El problema que presentan estos centros frente a las casas o pisos de acogida es de tipo financiero, ya que los costes de mantenerlos y, sobre todo, los costes que tienen por cada mujer en ellos acogida, son mucho más elevados. De hecho apenas hay instituciones de este tipo en nuestro país. A favor de estos centros están las mejores alternativas que ofrecen y las mayores posibilidades de integración social para las mujeres que en ellos se recuperan. Es difícil que las mujeres que han sufrido malos tratos lleguen a superar sus traumas psicológicos y consigan reconstruir su vida con dignidad. Y el objetivo

es común en todos estos centros: superar estos problemas a través de un refugio temporal en casas o centros diseñados para ayudar a estas mujeres.

Rehabilitación de los agresores

Además de la asistencia psicológica a mujeres víctimas de violencia, hay algunas comunidades autónomas, como Aragón y el País Vasco, que ofrecen atención psicológica gratuita a hombres con problemas de control de la agresividad y la violencia en el hogar. La importancia de estos programas radica en que, además de complementar la atención psicológica a las víctimas, constituyen un medio importante de prevención de la violencia doméstica. Estos programas ofrecen a los hombres agresores una terapia individual, de una hora semanal a lo largo de cuatro o cinco meses, que incide en las ideas de superioridad e inferioridad entre hombres y mujeres; la transformación de los estereotipos de rol sexual, las habilidades sociales de comunicación, las estrategias de solución de problemas y negociación; y en aspectos como el control de sus impulsos, los celos patológicos o el abuso de alcohol.

Los profesionales defienden esta medida como forma de terapia personal que ayuda, caso a caso, a restablecer la paz y la negociación en el seno de la pareja como alternativa a la violencia. El objetivo de estos servicios es proteger a las mujeres víctimas de malos tratos a través de la rehabilitación del agresor para que, independientemente de que la pareja siga conviviendo, no recaiga en la situación anterior. «No basta con ayudar a las víctimas si no hacemos nada con los agresores. Ayudándolos a ellos les ayudaremos a las mujeres» es el argumento de los profesionales que trabajan en estos programas y que saben que buena parte de las parejas donde hay malos tratos no se separan. Por otra parte se pretende prevenir la extensión del maltrato a las hijas y los hijos.

El mayor problema que presenta esta medida es el alcance limitado de la misma. Requiere grandes medios y tiempo para cada caso. Por otra parte presenta la dificultad de que los hombres acepten someterse a la terapia. Luis Bonino propone la creación de redes o centros en los que hombres recuperados de un pasado de violencia doméstica reciban a los maltratadores y les ayuden a aceptar la terapia, al estilo del trabajo con los alcohólicos

anónimos. Este tipo de rehabilitación es especialmente útil en parejas en las que los abusos se detecten tempranamente.

Un problema que mencionan las asociaciones de mujeres es que a menudo los varones violentos no tienen ninguna voluntad de someterse a terapia y sólo lo hacen por orden judicial o como manera de evitar la separación y persuadir a su pareja a que les dé una segunda oportunidad. En muchos casos, priman intereses estratégicos más que la convicción personal de que debe hacer un esfuerzo por cambiar sus reacciones. Como nos han dicho los expertos consultados, los tratamientos psicológicos solo pueden tener efectos transformadores a largo plazo cuando se dan las condiciones de aceptación y voluntariedad. Por otra parte, algunas asociaciones piensan que estas terapias debieran siempre financiarse con recursos privados ya que la dotación de recursos públicos es limitada y se deben invertir prioritariamente en las víctimas y en su asistencia y reinserción.

Asistencia jurídica y defensa legal

En el área de la práctica jurídica, nos parece muy importante el modelo de apoyo a las víctimas de la violencia que se ha puesto en marcha en Andalucía. En 1998, el Instituto Andaluz de la Mujer estableció el Servicio de Defensa Legal para Malos Tratos para asegurar la defensa legal de las mujeres en los juicios de delitos y faltas y en este servicio se incluye: acompañar a la mujer a interponer la denuncia, asesorar legalmente a la mujer, acumular las causas para su instrucción como delito y defender a las víctimas en los juicios y apelaciones. A través del decreto 216/99, el Gobierno andaluz, contempla el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita de Andalucía para asistencia incluso en casos de faltas que por ley no requieren un abogado. Se está coordinando también, entre los colegios de abogados y la Consejería de Justicia, el derecho de las mujeres a la designación de un único abogado para la asistencia en ambas jurisdicciones, civil y penal. El Instituto Andaluz de la Mujer también publica un boletín jurídico *Artículo 14*, que recoge doctrina y jurisprudencia con perspectiva de género.

Otra medida interesante es la que se ha realizado en tres localidades de la Comunidad Valenciana, donde se han puesto en marcha juzgados de

violencia doméstica. Igualmente, el Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña ha impulsado juzgados especializados en Barcelona, Lleida, Arenys de Mar, Mataró y en el Consell Comarcal del Maresme.

Registro, documentación e investigación

Como señalan reiteradamente los organismos internacionales, uno de los avances que ayudan más a luchar contra la violencia de género es el conocimiento de la misma y, por ello, alientan a todas las instituciones responsables a cuidar el registro y la documentación acerca de todo tipo de violencia contra las mujeres. En la mayoría de los planes y programas aprobados en España hay una parte de los recursos dedicados a estos aspectos. Aunque, por el momento, nos parece insuficiente el modo en el que las instituciones básicas de registro como el INE, el CSPJ o el MTAS mantienen las cuestiones de registro y documentación.

Otra acción complementaria a ésta es la de promover y financiar investigaciones sobre violencia de género. En cuanto a la investigación destaca el esfuerzo realizado por el Instituto Canario de la Mujer y los grupos parlamentarios del Parlamento Autónomo Canario. En el año 2000 se realizaron en Canarias los siguientes estudios o informes: «Tráfico de Mujeres en Canarias», «Las unidades específicas de atención a mujeres víctimas de violencia desde los servicios policiales: SAM y EMUMES», «Los servicios de atención inmediata a mujeres víctimas de violencia en la Comunidad Autónoma de Canarias», «Servicios de acogida para mujeres víctimas de malos tratos en la Comunidad Autónoma de Canarias», «Servicios de atención inmediata a mujeres víctimas de malos tratos», «Violencia de género en Canarias», «Sistemas de protección por teleasistencia a mujeres amenazadas de agresión o muerte», «La violencia en la pareja: jóvenes en situación de riesgo», y «Creación de un servicio social de teleasistencia a mujeres en riesgo de sufrir violencia de género». Tal intensidad de investigación refleja un verdadero interés por controlar el funcionamiento de sus servicios de asistencia y mejorar en lo posible los recursos ya existentes. Estos estudios han dado paso a la elaboración de un Plan contra la Violencia aprobado en enero de 2002 que es un modelo de diseño y precisión en las actuaciones que propone (ICM, 2002).

8.5. Críticas y propuestas de las Asociaciones de mujeres

Las Asociaciones de mujeres han sido, y continúan siendo, las protagonistas de la batalla contra los malos tratos. No solamente han sido las primeras en denunciar la violencia doméstica, sino que también con sus iniciativas han ido incorporando a la sociedad una serie de medidas y de recursos en la lucha contra la violencia que ahora nos parecen de primera necesidad.

Como dice el Informe Iniciativa Daphne de la Comisión Europea, al analizar las actuaciones contra la violencia de género, «en este sector de actividades las organizaciones no gubernamentales han venido actuando diligentemente durante décadas, realizando a veces un trabajo “invisible”, poco conocido y no sensacionalista. Sin la cooperación y el apoyo de las ONG, no habrían salido a la superficie en estos últimos años muchos de los problemas ocultos y de las experiencias dolorosas que hunden sus raíces en la violencia y en el abuso». En el ámbito europeo está reconocido el liderazgo de las ONG en cuanto a los programas contra la violencia de género. Y tanto el primero como el segundo de los Programas Daphne tienen un enfoque que arranca de las actuaciones de las ONG.

En España se cuenta también con el trabajo de las ONG para llevar a cabo buena parte de los contenidos de los planes de lucha contra la violencia tanto en el ámbito nacional como autonómico. Existe una gran disparidad entre las distintas asociaciones en cuanto al tratamiento que hacen de la violencia. Muchas de ellas destacan por ser pioneras en programas de intervención y en servicios a las víctimas de la violencia. A menudo son organizaciones con una larga trayectoria de actividad que tienen una postura crítica respecto a la Administración. El problema al que se enfrentan estas organizaciones es su falta de recursos económicos, que inciden negativamente en su capacidad de acción. Como resalta un informe de la Comisión Europea, muchos de los profesionales que trabajan en estas asociaciones son voluntarios que ofrecen gratuitamente parte de su tiempo.

Actualmente existen tres fuentes principales de subvención pública para las asociaciones que realizan programas de prevención, sensibilización, asistencia y reinserción de mujeres víctimas de violencia: la convocatoria de

ayudas con cargo al IRPF, las convocatorias de régimen general y las convocatorias autonómicas.

En los últimos años vemos como los compromisos de la ONU se van incorporando gradualmente a planes europeos, nacionales y autonómicos. Sin embargo, sigue existiendo una gran distancia entre las recomendaciones de la Plataforma de Beijing y la ejecución de los planes en España. La Administración pública viene dando subvenciones de un modo muy burocrático. No evalúa suficientemente los proyectos a subvencionar, de modo que se da la absurda situación de algunas ONG que se solapan en sus funciones, mientras que algunos campos de acción quedan prácticamente sin tratamiento. La Administración no es lo suficientemente eficaz en la coordinación de los planes de actuación, que acaban convirtiéndose en un producto de imagen política y una partida a asignar rutinariamente. Las comunidades autónomas son muy dispares entre sí en cuanto a sus actuaciones contra la violencia. Mientras que algunas comunidades como Cataluña, País Vasco, Andalucía y Canarias dedican importantes esfuerzos a atajar el problema y ofrecer servicios suficientes, otras comunidades se limitan a participar en iniciativas europeas que tienen imagen publicitaria y poco más. El tratamiento de la violencia es un apartado más de las consejerías de Bienestar Social en algunas comunidades, mientras que otras han adoptado una perspectiva de género como la que preconizaba la Plataforma de Beijing y las ONG especializadas. Cualesquiera sean los obstáculos políticos o administrativos, queda claro que las acciones con más éxito son las que se realizan por las organizaciones con personal especializado en violencia de género y en colaboración con las Organizaciones no Gubernamentales que llevan años trabajando directamente con las afectadas por este problema.

Otra crítica que se puede hacer a los planes y programas en materia de violencia es su falta de evaluación rigurosa e imparcial. Este tema ha sido criticado por la oposición parlamentaria y por las Asociaciones de mujeres, porque impide aprender a partir de los defectos o errores cometidos por los planes anteriores. Un buen ejemplo de autocritica son los informes de evaluación de la Comisión Europea, que periódicamente encarga estudios a expertos independientes para dar transparencia a las ejecuciones de los planes, buscar sus fallos e insuficiencias y contribuir con ello a mejorar sus actuaciones futuras.

Propuestas de reformas y medidas legales

Según las Asociaciones de Mujeres, existe una excesiva fragmentación entre los aspectos policiales, civiles y penales en el tratamiento de la violencia doméstica. Por ello, piden un protocolo o una ley que coordine las intervenciones de estas distintas instancias. La demanda de una Ley integral contra la violencia de género engloba las exigencias de ampliar y coordinar mejor todo el tratamiento legal del tema.

Otra de las reivindicaciones más insistentes de las asociaciones que trabajan con mujeres víctimas de violencia doméstica es la necesidad de garantizar la seguridad personal de todas las mujeres. Esta cuestión se presenta con máxima gravedad en los momentos críticos del proceso de separación o con ocasión de los juicios que se celebran por denuncias contra el agresor. La necesidad de proteger la seguridad y la libertad de la víctima se pone de relieve en estos períodos de crisis y hay ciertas formas que se han ensayado para garantizar la protección de las víctimas. Según las asociaciones, el Derecho Penal tiene que innovar en cuanto a las formas de proteger a las víctimas y no sólo limitarse a castigar a los agresores cuando el daño ya se ha producido. A continuación exponemos algunas de las propuestas que las asociaciones de mujeres hacen para subsanar las actuales deficiencias judiciales y legales en el tratamiento de la violencia doméstica incluidas las medidas que puedan contribuir a la protección de las víctimas.

Alejamiento preventivo inmediato del agresor

Una reforma legislativa que podría coordinar a la policía, la jurisdicción civil y la jurisdicción penal es el caso de los desalojos provisionales que se practican en Austria desde 1997 gracias a la Ley de Protección de Víctimas de Violencia. Se trata de efectuar el desalojo inmediato (incluso antes de que se abra un proceso penal) del maltratador del domicilio familiar cuando haya riesgo de agresión a cualquier miembro de la familia.

Su funcionamiento es el siguiente: en una primera fase policial, cuando exista una situación de violencia, la policía puede prohibir al agresor que regrese al domicilio y acercarse a su víctima a una distancia determina-

da. Esta expulsión tiene una duración de siete días, durante los cuales la víctima tiene que solicitar al juzgado civil un decreto provisional de expulsión de duración de tres meses. Con esta solicitud, la prohibición de acercamiento se prorroga 14 días más, durante los cuales el Tribunal comprueba las pruebas que aporte la víctima y los informes policiales. El decreto provisional puede implicar las siguientes medidas: el presunto maltratador debe abandonar la vivienda y sus alrededores; no puede acercarse a determinados sitios, como centros de trabajo, escuelas o guarderías; debe evitar cualquier contacto o acercamiento con las personas protegidas.

Dentro del plazo de tres meses de duración del decreto, la víctima que las ha solicitado puede renunciar a la ejecución de estas medidas o bien activar nuevamente el decreto si se vuelven a dar circunstancias de agresión o amenaza. Asimismo, si dentro de este plazo, solicita el divorcio o interpone una demanda judicial para obtener el uso exclusivo de la vivienda, el decreto dura hasta que se dicte sentencia. El incumplimiento de las órdenes de expulsión y alejamiento conlleva detención y multa.

Defensa legal unificada

A pesar de que actualmente hay muchas oficinas de información, que corren a cargo de administraciones públicas y ONG especializadas, las asociaciones denuncian la complejidad y fragmentación de la asistencia. Sería necesario establecer una información detallada y personalizada a todas las mujeres víctimas de violencia, que abarcara la fase previa a la denuncia, la querrela penal y todas las fases y aspectos implicados: penal, civil, ayudas económicas, ayudas psicológicas, etc.

Actualmente, la defensa legal gratuita de las víctimas de violencia tiene una serie de problemas; no abarca todas las causas penales, ya que en los juicios de *faltas* no se aplica el turno de oficio, por no ser preceptiva la asistencia letrada; tampoco es gratuita la defensa en juicios civiles cuando las mujeres superan el doble del salario mínimo interprofesional y, aun en los casos en los que la mujer cumple todos los requisitos para acceder a ambas defensas gratuitas, tiene que interponer dos peticiones por separado y recibe la asistencia de dos abogados diferentes. Por tanto, el abogado que

defiende a una víctima de malos tratos en el juicio penal no la defiende en los procesos civiles de separación y divorcio.

Una medida fundamental que reclaman las asociaciones es el acceso rápido gratuito *en todos los casos en los que la víctima pueda ejercer ante los tribunales*, de modo que un mismo abogado la defienda en ambas jurisdicciones. Esto garantiza la máxima eficacia en la defensa de todos los aspectos relacionados con la ruptura y simplifica los procesos legales para la víctima.

Mantener secretos los datos de la víctima durante los procesos judiciales

Para evitar que en el momento más peligroso de los trámites judiciales el agresor intente vengarse de la mujer, las asociaciones inciden en la necesidad de hacer mayores esfuerzos para mantener a la víctima inaccesible.

Cuando una mujer está refugiada en una casa de acogida o en algún domicilio desconocido para el agresor es preciso que durante cualquier fase del proceso penal o civil, los juzgados mantengan en secreto toda la información acerca del domicilio y el lugar de trabajo de la víctima. No debe constar el domicilio de la mujer ni en la denuncia ni en las actuaciones judiciales.

La actual Ley 19/1994 de protección de testigos y peritos en causas *penales* permite que el juez instructor, cuando estime que hay un riesgo grave para la persona o sus familiares, pueda acordar las siguientes medidas: que no consten en las diligencias el nombre, domicilio, lugar de trabajo ni otros datos del testigo y que se fije como domicilio la sede del órgano judicial y que éste haga llegar a la destinataria las citaciones y notificaciones de manera reservada.

Las asociaciones piden que los jueces, que actualmente aplican esta ley en casos en los que las mujeres están en casas de acogida y para las víctimas de tráfico y explotación sexual, extiendan estas medidas a todos los procedimientos *penales* y también *civiles* en los que la víctima se haya refugiado en un domicilio diferente del suyo habitual por temor a nuevas agresiones.

Medidas previas de separación

Actualmente, las mujeres víctimas de violencia pueden pedir al juez de guardia medidas *provisionalísimas* de separación, por las que el juez puede acordar con urgencia medidas con relación al uso de la vivienda, guarda y custodia de los hijos, pensión alimenticia, etc. Una vez que presentan una demanda de separación, piden medidas *provisionales* que acuerdan las condiciones de la separación hasta que se haya llegado a una sentencia o acuerdo final.

Según algunas asociaciones de mujeres, sería mejor que estas medidas se pudieran acordar a petición de la víctima con independencia de que hubiese puesto previamente una denuncia. También es deseable que este instrumento jurídico sea utilizado con mayor frecuencia y mayor rapidez, para que la mujer y sus familiares queden en una situación de relativa normalidad mientras duran los procesos penales y civiles.

En un estudio de Themis basado en el análisis de expedientes de solicitud de medidas provisionales presentados por mujeres víctimas de violencia, se vio que en una serie de casos fueron denegadas las medidas, alegando la no convivencia con el cónyuge o porque se trataba de una pareja no casada (Puyol Algans, 2001). Estos datos son preocupantes en cuanto a la desprotección de los intereses familiares de la víctima. En el caso en que la mujer haya abandonado su domicilio y haya denunciado al agresor, es sumamente necesario que el juzgado le conceda *siempre* medidas acerca del uso de la casa, la custodia de los hijos, etc. Y las circunstancias son similares tanto cuando se trata de un matrimonio como si se trata de una pareja de hecho. Otro dato preocupante que aparece en este mismo estudio es que en el 89% de los casos en los que se dictaron medidas provisionales, se siguieron concediendo visitas a los presuntos agresores. Sabiendo lo peligrosa que es esta fase tanto para la víctima como para sus hijos, resulta sorprendente que no se deniegue este derecho que se puede convertir en la vía de cometer nuevas agresiones.

Recursos económicos para las mujeres víctimas de violencia

Puesto que muchas mujeres víctimas de violencia dependen económicamente de su agresor, es preciso que se establezcan ayudas sociales para

aquellas que decidan abandonar a su compañero. Las asociaciones reclaman prestaciones económicas suficientes para restablecer una vida digna y durante el período de tiempo necesario para la recuperación e inserción en el mundo laboral (Defensor del Pueblo, 1998).

Otra medida necesaria para garantizar el sustento de las mujeres víctimas de violencia, dado que frecuentemente se produce el impago de pensiones alimenticias, es crear un Fondo de Garantía de Pensiones, por el cual la Administración adelanta las pensiones alimenticias del cónyuge e hijos cuando estos queden en situación de desamparo económico y luego las recupere de aquel que esté obligado a pagarlas (Themis, 2001).

Un ejemplo interesante, en este sentido, es el de Alemania, que tiene establecidas medidas para garantizar ayuda financiera a las mujeres que deciden dejar al compañero violento: pueden solicitar ayudas sociales desde el momento en el que abandonan al agresor, reciben en breve plazo después de la separación una prestación de manutención de los hijos y también reciben prestación de manutención de los hijos si el padre no la paga.

Control del incumplimiento de las medidas de protección

Las medidas de alejamiento del agresor que el juez dicta para proteger a las víctimas son infringidas frecuentemente. Para controlar el cumplimiento de las medidas de alejamiento, sean cautelares o accesorias a una pena o condicionales a la ejecución de una pena, sería muy útil crear una figura de control.

Esto fue propuesto por el Consejo General del Poder Judicial en el acuerdo del 21 de marzo de 2001, para asignarle a este agente las funciones de: detección de irregularidades en el cumplimiento de las medidas de alejamiento y comunicación inmediata con el fiscal, juez y policía; coordinación entre jurisdicciones civil y penal, así como distintos organismos encargados de la persecución del delito.

Para la creación de esta figura «de control» sería necesaria una dotación presupuestaria y la elaboración de una normativa con un estatuto que determinara las funciones de este agente. Sería útil atribuirle funciones de ayuda, vigilancia y control del cumplimiento de las medidas en cada caso

acordadas y, también, que su designación recayera en funcionarios de la policía judicial con preparación específica en esta materia. Igualmente sería importante que tuvieran la posibilidad de acceder directamente a la información almacenada en el Registro de Medidas contra la Violencia Doméstica (Delgado Martín, 2001).

Fiscalías especiales de violencia

Numerosas asociaciones y profesionales de la abogacía han presentado reiteradamente la propuesta de crear fiscalías especiales de violencia, porque creen que con ello se solventarían una serie de problemas prácticos importantes que se han venido presentando en los procesos por *delitos* o *faltas* relacionados con el maltrato. Sin embargo, la medida legislativa de crearlas ha fracasado ya dos veces en el Congreso por falta de apoyo de los principales partidos políticos.

Las razones que se aducen para justificar su creación son varias. Los fiscales adscritos a cada juzgado llevan una gran cantidad de casos de muy distinta índole, por lo que carecen de especialización y tiempo para dedicarse adecuadamente a los casos de violencia doméstica. La falta de conexión entre unos y otros juzgados produce que aunque una persona haya denunciado ya hechos constitutivos de *falta*, estas denuncias no se acumulan para verificar la existencia de *habitualidad* cuando acude de nuevo a presentar otra denuncia, que sería por tanto de *delito de malos tratos habituales*. Muchas de las diligencias en casos de violencia familiar se encabezan por conceptos de *lesiones*, *amenazas*, *coacciones*, etc., sin que se identifiquen como causas de malos tratos. Esto implica que a menudo no lleguen a la fiscalía las causas por faltas o delitos constituyentes de malos tratos.

El Consejo General del Poder Judicial ha recogido las quejas y las objeciones respecto al deficiente funcionamiento del Ministerio Fiscal en casos de malos tratos y en la Circular 1/1998 incluye una serie de medidas paliativas para este problema. Cada fiscalía ha de designar a un fiscal que dirija el Servicio de Violencia Familiar, en el que se coordine la actuación de la fiscalía en estos procesos. El Servicio de Violencia Familiar ha de tener un registro especial de casos civiles y penales relacionados con los malos tratos.

Algunas fiscalías han ensayado por su cuenta medidas de conexión y colaboración entre los diferentes servicios implicados en cuestiones de violencia familiar. La fiscalía de Vitoria-Gasteiz ha establecido en 1999 un sistema de reuniones periódicas con la Ertzaintza y la Policía Municipal para que examinen conjuntamente con los fiscales del Servicio de Violencia Familiar los datos que puedan estar relacionados con malos tratos aunque aparezcan sus expedientes como casos de *delitos* y *faltas* sin relación al artículo 153 y al artículo 610 del Código Penal.

El ejercicio de la acción popular

En el sistema legal español la acción penal es pública y cualquier ciudadano español o persona jurídica aunque no sea perjudicado por un delito, puede presentar una querrela y ejercer la acusación popular. Esta acusación se puede ejercer para todos los delitos excluyendo los delitos de calumnia o injuria, las faltas de difamación y los delitos cometidos por menores de edad.

En los delitos relacionados con el maltrato o los crímenes graves hacia mujeres, las asociaciones, los ayuntamientos o los colectivos interesados pueden llevar al acusado a juicio. Esta posibilidad es muy interesante en los delitos de malos tratos, ya que permite que la acusación la ejerzan personas independientes que no tienen relación directa con el agresor. Esta fórmula se ha utilizado por asociaciones como la Comisión para la Investigación de Malos Tratos a Mujeres para apoyar a las víctimas de malos tratos que carecen de la información, de los medios y del atrevimiento suficiente para denunciar al agresor.

La condición especial que se pone a la acusación popular es que al presentar una querrela de acusación tiene que pagar una fianza. En la práctica, la fianza suele ser una cifra muy elevada que se convierte en un elemento disuasorio para las ONG, que serían las más activas en este terreno, de no tener que afrontar tales gastos. Desde las asociaciones de mujeres se denuncia esta situación y se pide a instituciones tales como ayuntamientos y comunidades autónomas que ejerzan la acción popular.

Evaluación de daños psíquicos. Pruebas periciales

Uno de los retos actuales en cuanto al tratamiento penal de la violencia doméstica es el de definir mejor y poner los medios para probar la violencia psíquica en cuanto a los resultados que produce. Es necesario peritar las lesiones provocadas por la violencia psíquica y distinguirlas de las de la violencia física, definiendo las consecuencias de cada una. El problema es que ambas tienen consecuencias psíquicas en cuanto afectan los pensamientos, los sentimientos, las percepciones, etc. La violencia psíquica está contenida en el Código Penal, es parte del *delito de violencia habitual en el ámbito familiar* y, sin embargo, sigue sin evaluarse por parte de los médicos forenses. Sin una adecuada evaluación de los daños físicos es casi imposible un adecuado tratamiento penal.

Las asociaciones de mujeres proponen que se creen servicios de evaluación del daño producido por medio psíquico, que sean adscritos a los servicios regionales de salud o en coordinación con psiquiatras especialistas. Esto es fundamental para obtener informes periciales que detallen la causa de los daños psíquicos, su tiempo de curación y sus secuelas como pruebas para los juicios (Jaime de Pablo, 2001).

Ley integral contra la violencia de género

Una opinión muy extendida entre las asociaciones de mujeres es que la violencia afecta directa o indirectamente a todas las mujeres, que es una cuestión de Estado que requiere una ley integral con previsión presupuestaria para su aplicación. Las organizaciones feministas argumentan que los planes nacionales de acción contra la violencia doméstica contemplan muchas medidas legislativas y recomendaciones urgentes que, por un principio de economía de tiempo y de espacio, deberían ser integradas en una sola ley y ser tramitada en las Cortes. Asimismo, critican el carácter de recomendación no vinculante que han tenido los planes aprobados hasta ahora que, al no tener carácter imperativo, quedan como declaración de buenas intenciones.

De todas las exigencias que las asociaciones de mujeres hacen al gobierno, la más firme es la de elaborar una ley que integre todas las cues-

tiones relativas a la violencia de género. Los argumentos de las asociaciones y del Grupo Parlamentario del PSOE a favor de una *Ley Integral contra la Violencia de Género* son varios. Facilitaría la coordinación de todas las instituciones con competencias en la erradicación de la violencia, proporcionando una respuesta legal que abarcara leyes sustantivas y procesales, instituciones competentes, y la formación de operadores sanitarios, policiales y jurídicos responsables de la aplicación de la ley. Sería un símbolo de la importancia social de un problema con dimensión específica de género. Podría ser un instrumento de garantía y aceleración del cambio social dada su obligatoriedad. Implicaría también una mayor homogeneidad en el tratamiento de los casos de violencia, consiguiendo igualdad de trato a las ciudadanas afectadas de todo el territorio. Existen proyectos de la Comunidad Europea impulsados por la declaración de 1999 como año Europeo de Lucha Contra la Violencia de Género que van en esta misma dirección. En última instancia, se trata de unificar las normas dispersas para disponer de un referente orgánico, coherente y obligatorio, que deban usar todos los operadores sociales que luchan contra la violencia.