

VIOLENCIA DE GÉNERO

LA DEFINICIÓN COMO PUNTO DE PARTIDA PARA ENFRENTAR EL PROBLEMA

OBSERVATORIOS NACIONALES DE LA VIOLENCIA

ÁNGELES ÁLVAREZ ÁLVAREZ

COORDINADORA DEL ÁREA DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO DE FUNDACIÓN MUJERES

BELÉN MARTÍN MARÍA

ABOGADA. ESPECIALISTA EN LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES.

Muchos instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos contienen disposiciones destinadas a proteger a la mujer contra la violencia. El artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que "*todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos...*".

El artículo 2 dispone que "*toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición*". El artículo 3 estipula que "*todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona*". El artículo 5 prevé que "*nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes*".

La cláusula de no discriminación, considerada conjuntamente con los artículos 3 y 5, implica que **toda forma de violencia contra la mujer que pueda interpretarse como una amenaza a la vida, la libertad o la seguridad de su persona, o constituya un acto de tortura o un trato cruel, inhumano o degradante, es incompatible con la Declaración Universal de Derechos Humanos.**

Estas definiciones generales sobre Derechos Humanos podrían dar cabida a las mujeres, sin embargo, la práctica evidenció que se hacía necesario explicitar que los derechos de la mujer son derechos humanos.

Y así, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer -que puede considerarse como la Carta Internacional de Derechos Fundamentales de la Mujer- se vio obligada a adoptar un modelo de "no discriminación", de manera que se considerase que existe violación de los derechos de la mujer cuando se deniegan a ésta los derechos que goza el hombre. El artículo 1 de la Convención define la discriminación contra la mujer de la siguiente manera:

"... toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera."

No menos importante parece la Recomendación general 19, formulada en 1992 por el Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, cuando establece que la definición de discriminación del artículo 1 de la Convención incluye la violencia contra la mujer, que está definida como "... la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer".

Estas definiciones no plantean cuestiones biológicas como es evidente, sino referencias a la construcción cultural a través de la que quedan condicionadas, determinadas y definidas las identidades, roles y espacios contra las mujeres.

Esa construcción cultural ha sido denominada *género*. El género, a través de diferentes medidas coercitivas como la fuerza, la presión directa, los rituales, la ley, las costumbres, la etiqueta, la educación y la división del trabajo, estipula los papeles sociales diferenciados que deben cumplir tanto mujeres como varones.

El género aparece en relación al problema de la violencia contra las mujeres como un factor determinante en la organización de la sociedad, de la política y del Estado porque es un sistema que actúa, como ya ha definido Judit Astelarra, para:

1. Fijar el desarrollo de las características biológicas secundarias.
2. Condicionar el desarrollo de las identidades personales de las mujeres y de los varones.
3. Determinar cuales son los roles que desempeñaran unos y otras.

4. Definir los espacios masculinos y femeninos.

El género construye sexismo porque ordena el mundo en valores diferenciados. Es imprescindible por tanto conocer que el sexismo aparece identificado como un factor determinante en la etiología de la violencia contra las mujeres y ser conscientes de que las consecuencias derivadas de esta realidad no pueden estar al margen a la hora de planificar estrategias legislativas y judiciales o policiales.

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y LA DEBIDA DILIGENCIA

Los **Estados** tienen la **obligación de proteger los derechos humanos sin discriminación** en diversos ámbitos específicos, incluido el sexo. El incumplimiento de esta obligación constituye una violación de los derechos humanos. Por consiguiente, las mujeres víctimas de la violencia tienen el mismo derecho que cualquier otra víctima a que se aplique la ley y que ésta la proteja, de manera que todo cuadro de no aplicación de la ley representa un trato no equitativo y discriminatorio por motivo de sexo.

Al igual que la tortura, la violencia de género comprende alguna forma de sufrimiento físico y/o psicológico, e incluso en algunos casos provoca la muerte. Asimismo es una conducta que tiene un fin concreto y es intencional: mantener la posición de subordinación de la mujer. La violencia contra las mujeres se produce, por lo menos con la participación tácita del Estado, si éste no ejerce la **debida diligencia** y no ofrece igual protección a la mujer, impidiendo estas agresiones.

Como quiera que los derechos de las mujeres se han convertido en normas internacionales de derechos humanos y la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos *"el Estado que no toma medidas para reprimir los actos de violencia contra la mujer es tan culpable como sus autores. Los Estados tienen la obligación positiva de impedir, investigar y castigar los delitos inherentes a la violencia contra la mujer de la que los Estados deben responder. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación internacional de proteger esos derechos, porque forman parte del ordenamiento internacional general de derechos humanos."*

Sin lugar a dudas, la falta de diligencia con que los estados han actuado, relaciona con una concepción que obstaculizaba las intervenciones y desprotege a las mujeres cuando se plantea como un problema en el

ámbito de la privacidad de las relaciones, porque esa concepción es la que ha venido manteniendo la indefensión y desprotección de las víctimas y la impunidad de los autores.

El conocimiento de la realidad y envergadura del problema también ha encontrado graves obstáculos. La situación que se ha producido en España en los últimos años son un paradigma de la falta de diligencia con la que se ha actuado en diferentes ámbitos, como por ejemplo, los sistemas de registro estadístico. Las organizaciones de mujeres con experiencia en el tratamiento de la violencia contra las mujeres han venido poniendo en cuestión a lo largo de los últimos años, los datos que desde el Ministerio del Interior se venían proporcionando en relación a las víctimas mortales.

En los años que van de 1997 a 2002 las organizaciones han contabilizado al menos 437 asesinatos frente a 242 que señalaba el Ministerio del Interior. Es evidente que esta diferencia estadística debe atender a cuestiones que trascienden a pérdidas casuales o "despistes". Los datos oficiales hasta enero de 2002, en el concepto "análogo", que hacía referencia a las relaciones de pareja, excluían de ese epígrafe a excónyuge (incluido separado/a- divorciado/a), compañero/a sentimental, excompañero/a sentimental, novio/a o exnovio/a.

Las organizaciones de mujeres ya incluían entonces todas estas relaciones como indicador, y además encuadran en sus datos estadísticos todos los casos de violencia que caben en la definición que Naciones Unidas hace de *violencia contra la mujer*, lo que implica, por ejemplo, incluir a las mujeres traficadas y prostituidas que son asesinadas, los emergentes casos de crímenes por honor que puedan producirse en nuestro país y las víctimas mortales de la violencia sexual. El problema entraña gravedad ya que la insuficiente categorización ha llevado a la pérdida de toda la secuencia estadística anterior a 2002, año en que se reconsideran estas categorías, por parte del Ministerio del Interior.

Aparecen otros problemas. La definición de partida sobre *violencia contra las mujeres* emerge de nuevo como una cuestión esencial puesto que define también cual debe ser la categoría principal. Por ejemplo, si definimos como categoría principal "violencia de género" no queda excluida ninguna violencia que se ejerza contra la mujer como consecuencia de su papel social asignado, mientras que si la categoría principal fuese "violencia intrafamiliar" hacemos referencia a violencias no solo adscritas al género, sino también a la generación. Utilizar una u otra

categoría significa dejar fuera del sistema de registro estadístico múltiples formas de violencia que se ajustan a la definición que Naciones Unidas hace sobre “*violencia contra las mujeres*” e incluye otras cuyo motivo es ajeno a una cuestión de género, como por ejemplo, los asesinatos y homicidios cuyo victimario sea familiar pero que haya sido producido como consecuencia de trastornos psiquiátricos.

LA NECESIDAD DE PROMOVER LA INVESTIGACIÓN

Desde distintas instancias internacionales -Naciones Unidas, Consejo de Europa, Unión Europea- y nacionales –Plan de Acción contra la Violencia Doméstica 2001-2004- se ha puesto de manifiesto la necesidad de prestar la máxima atención y concentrar la acción en la evaluación de las leyes en vigor desde una perspectiva de género, el examen del impacto de tales leyes, el acopio de datos desglosados por sexo y edad sobre todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, la evaluación de las políticas y los programas, las actividades de investigación y el establecimiento de mecanismos de supervisión y ejecución. Es esencial formular planes de acción mensurables de corto, medio y largo plazo.

También se ha observado como es necesario contar con información y análisis coordinado de todos los aspectos de la cuestión, en particular las evoluciones positivas y los obstáculos que subsistan. Se precisan formas para facilitar el intercambio útil de los resultados, recomendaciones y experiencias según vayan produciéndose, habida cuenta de la diversidad de agentes que trabajan e intervienen.

La Plataforma para la Acción de la IV Conferencia Mundial aborda la problemática de los registros y estadísticas, sobre la violencia contra las mujeres, en los siguientes términos:

La ausencia de datos estadísticos y datos desagregados por sexo, sobre la incidencia de la violencia, hace difícil la elaboración de programas y el seguimiento de los cambios. La falta de documentación adecuada y de investigación sobre violencia doméstica, acoso sexual y violencia contra mujeres y niñas, en lugares públicos y privados, incluido el lugar de trabajo, obstaculiza los esfuerzos encaminados a preparar estrategias concretas de prevención.

También se debatió en *la Conferencia Ministerial sobre Violencia contra las Mujeres*, celebrada en Colonia, en 1999, sobre la necesidad de incorporar mejoras en los registros, de forma que contribuyeran a delimitar la extensión, las causas y las consecuencias de dicho problema, para lo cual se propuso pedir, a los Estados miembros:

La constitución de grupos, a nivel europeo, formados por investigadoras/es y expertas/os de ONG, que contribuyan a obtener informaciones útiles y bases de datos con criterios comunes, así como a la elaboración de programas de investigación multidisciplinarios, que tengan especialmente en cuenta la relación entre el culpable y la víctima.

En la *Conferencia de Lisboa* de 2000, en la que se analizaron los resultados de la Campaña *Tolerancia Cero*, se destacó, de forma explícita, que:

...una de las áreas menos privilegiadas ha sido la de sistemas de recogida y registros estadísticos de sucesos violentos.

Desde el Consejo de Europa, también se ha reconocido, en repetidas ocasiones, la necesidad de mejorar los registros y estadísticas de la violencia contra las mujeres, llegando a concluir que:

Por desgracia, la mayoría de los Estados miembros del Consejo de Europa carece aún de datos estadísticos precisos, para evaluar la envergadura y el peso social que constituyen los actos de violencia contra las mujeres. ¿Cómo evaluar las necesidades, aplicar políticas eficaces y comprobar la incidencia de estas últimas sin la herramienta estadística?

Por último, la realización de encuestas específicas para conocer los tipos de violencia contra las mujeres, sus causas y las consecuencias sobre las víctimas se incluye como una buena práctica en la Guía de Buenas Prácticas para paliar los efectos de la violencia contra las mujeres y conseguir su erradicación, durante la presidencia española de la Unión Europea en 2002.

Esta cuestión se presenta prioritaria, porque el hecho de que no se comprendan suficientemente las causas de todas las formas de violencia

contra las mujeres y las niñas obstaculiza las actividades que se realizan para eliminar dicha violencia. La escasez de datos sobre la violencia obstaculiza también la formulación de políticas y la realización de análisis. Es necesario, por tanto, llevar a cabo actividades sistemáticas de investigación y reunión, análisis y difusión de datos, sobre el alcance, el carácter y las consecuencias de la violencia contra las mujeres y menores y sobre los efectos y la eficacia de las políticas y los programas encaminados a combatir esta forma de violencia.

LA AUSENCIA DE UN SISTEMA DE RECOGIDA Y ANÁLISIS DE INFORMACIÓN Y LA NECESIDAD DE UTILIZACIÓN DE INDICADORES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.

La impresión de la opinión pública y el reconocimiento expreso en el Informe de la Ponencia sobre la Erradicación de la Violencia Doméstica, aprobado el 7 de noviembre de 2002 (Boletín Oficial de las Cortes Generales de 4 de diciembre de 2002), dejan claro que pese a los 2 Planes de Acción específicamente dirigidos contra la violencia doméstica aprobados de forma sucesiva por el Gobierno Español, persiste la indefensión y desprotección de las víctimas y la impunidad de los autores, sin que se haya logrado erradicar esta lacra social, siendo por tanto, necesario, como el propio Informe reconoce, "seguir profundizando en el tema y perfilando soluciones".

El activismo de las organizaciones de mujeres españolas han contribuido a alcanzar una mayor sensibilización y una menor tolerancia de la sociedad a la violencia de género. No obstante, las reformas legislativas y Planes de Acción que se han puesto hasta el momento en práctica, no han logrado minorar y mucho menos erradicar esta lacra social. Por otro lado, en los últimos años, no se ha avanzado en el diseño de un sistema de recogida y análisis de información sobre la problemática de la violencia contra las mujeres. **En relación a la problemática de la violencia contra las mujeres no existen indicadores, con perspectiva de género, que permitan analizar y evaluar, de forma objetiva, independiente y fiable, las medidas adoptadas.**

La ausencia de datos fiables y comparables sobre el fenómeno de la violencia contra las mujeres impide la elaboración de una información

plena que permita fijar prioridades, formular y aplicar programas y realizar una evaluación rigurosa de los mismos. La realidad ha demostrado además que la estadística se ha convertido con frecuencia en herramienta para la demagogia política, por eso, es esencial reconocer que los procesos y métodos de investigación y análisis se han enfocado desde una perspectiva androcéntrica. No podemos en ningún caso, perder de vista el uso político de los datos, en cuanto que interpretación de lo que estos pueden transmitir. La interpretación estadística, es susceptible de manipulación por que la interpretación de datos no es neutra. En la interpretación reaparece lo subjetivo, lo relativo a nuestro modo de pensar y conceptualizar el problema.

La ciudadanía entiende la información como un derecho. Por eso, los indicadores han de ser útiles para el diseño y el seguimiento de las políticas y también para la rendición de cuentas. Naciones Unidas, consciente de la importancia de este derecho indica que no debieran excluir de las Unidades Estadísticas ni a los actores sectoriales ni a la sociedad civil. Desde las organizaciones sociales queremos ir un paso más allá, porque si la información es un derecho, la información veraz también debería de serlo. Los estados deben garantizar fórmulas para que existan mecanismos de control en estos ámbitos donde se genera información que finalmente afecta a nuestras vidas. Es importante que las organizaciones sociales especializadas en la problemática estén presentes en dichos organismos, para velar y preservar la fiabilidad y ayudar en la definición de los criterios que se adoptan para la recogida de información.

Para asegurar que la tarea de recogida y análisis de informaciones sobre el fenómeno de la violencia de género se realice de la forma más **independiente** posible, se hace necesario crear un **organismo autónomo, no gubernamental y con personalidad jurídica propia**.

Asimismo y dado que ésta problemática está integrada por aspectos complejos y entremezclados que es difícil separar, este organismo debe tener una **composición multidisciplinar** que asegure un buen conocimiento de la problemática desde los diferentes ámbitos de incidencia y con experiencia en el trabajo con las mujeres víctimas de violencia de género. La creación de un Observatorio de la Violencia como el ubicado en el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), no pasa de ser una

intervención sectorial que además, no dota al organismo de la independencia suficiente para evaluar el comportamiento de los operadores jurídicos. Las informaciones referidas a las actuaciones policiales y otros agentes que dan protección e intervienen en la defensa de los derechos de las víctimas deben incorporarse en forma de indicador y de presencia efectiva de los organismos facilitadores de la información en un futuro **Observatorio Nacional de la Violencia**.

Es preciso tener presente que en la estructura administrativa española, concurren programas, iniciativas y responsabilidades en el ámbito de diferentes competencias: estatal, autonómica, municipal, lo que dificulta el análisis de esta grave problemática.

Estas circunstancias, que dificultan la recogida y el análisis de información, hacen absolutamente imprescindible el diseño consensuado y utilización de **indicadores**, como herramienta destinada a señalar la incidencia y características del problema. Unos indicadores adecuados permitirán también conocer en qué medida y de qué manera los programas y proyectos han logrado los objetivos y resultados previstos en materia de equidad de género y en relación con el fenómeno de la violencia contra las mujeres en particular.

Hasta ahora **ningún organismo ni institución pública española ha realizado una selección de indicadores para examinar, bajo la perspectiva de género, los resultados de sus iniciativas y acciones**. Además, la ausencia de indicadores comunes a las distintas administraciones, impide hacer análisis comparativos y de conjunto del fenómeno de la violencia contra las mujeres en España.

A la vista de las escasas informaciones que se lanzan desde las distintas administraciones o instituciones, se observa que éstas se limitan a ofrecer referencias sobre datos absolutos que no permiten la realización de análisis sobre tasas o tendencias, ni se relacionan con otras variables que hagan posible profundizar en la situación en función de la evolución de la situación de la mujer, como destinataria mayoritaria de esta violencia. Salvo en investigaciones puntuales, **no se sistematiza ningún indicador cualitativo** (percepciones que las mujeres víctimas de violencia, las profesionales que les prestan asistencia o las ONG's con experiencia en esta problemática, tienen).

Las cuestiones expuestas, evidencian la necesidad de un Observatorio Nacional de la Violencia de Género que debería adecuarse a ciertas directrices básicas.

UN OBSERVATORIO NACIONAL DE LA VIOLENCIA

Cuando se habla de Observatorios de la violencia, se habla de crear un Sistema integrado de información, es decir, se plantea compilar toda la información en un solo lugar a fin de contar con un sistema que permita determinar las características de la situación y su evolución, valorar los recursos y servicios de atención y su incidencia en el fenómeno de la violencia y conocer la percepción de las víctimas atendidas en estos servicios.

El Observatorio Nacional debe llevar a cabo la compilación y análisis de los datos e informaciones recogidos por los prestadores de servicios¹, contando con un sistema de información que evite la dispersión, omisión y/o duplicación de los datos. Así mismo, debe promover la realización de estudios e investigaciones, evaluar programas e iniciativas y elaborar dictámenes, conclusiones y recomendaciones sobre la evolución de la problemática de la violencia de género en todas sus manifestaciones, según recoge la definición contenida en la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

El Observatorio, tendrá presente que *“la información de los registros administrativos se circunscribe a la magnitud, estado y demanda de servicios de las personas que acuden a los centros de atención de víctimas de violencia”* y consecuentemente, no es posible hacer estimaciones sobre el conjunto de la población.

Para paliar este sesgo, un Observatorio Nacional, debe fomentar la inclusión de indicadores sobre violencia en las estadísticas que de forma periódica realizan los Institutos estadísticos y los Centros de Investigación Sociológica y animar la realización de estudios e investigaciones sobre la incidencia de esta problemática en la población general.

¹ Policía, servicios sociales, casas de acogida, juzgados, centros de salud, etc.

Un Observatorio Nacional de la Violencia de Género debe ser un organismo especializado y autónomo.

Un Observatorio en ningún caso debe ser un “órgano integrador de políticas”, ni puede estar al cargo de “coordinar funciones y recursos” de otros organismos administrativos, tampoco debe establecer procedimientos para la “gestión” de acciones encaminadas a la lucha contra la violencia de género.

En todo caso, la administración, como gestora o proveedora de servicios es una fuente más de información, pero nunca puede ser un observador o evaluador imparcial de sus propias políticas.

A lo largo de estos últimos meses diferentes administraciones españolas² han puesto en marcha Observatorios de la Violencia que contravienen estos principios esenciales y colisionan con criterios y definiciones técnicas internacionalmente aceptadas, respecto a la finalidad y garantía de imparcialidad de dichos organismos.

La creación de un Observatorio Nacional debe corregir esta situación pero sobre todo debe armonizar criterios en todo el territorio español garantizando esos indicadores comunes que nos permitan diagnósticos para todo el territorio.

² Comunidad de Madrid, Ayuntamiento de Madrid, Diputación de Vizcaya, CGPJ y otros.