

## 9. RECOMENDACIONES

### 9.1. Recomendaciones de carácter general

#### 1<sup>a</sup> Avanzar hacia la igualdad: la mejor forma de prevenir y atajar la violencia de género

La grave vulneración de los derechos humanos que supone la violencia de género hunde sus raíces en las desigualdades sociales existentes entre hombres y mujeres. Se trata, por tanto de un problema estructural, directamente vinculado a las diferentes situaciones de poder en que las personas se encuentran por razón de su género. La violencia es un abuso de la posición preponderante que ocupan los varones y, en esa medida, constituye al mismo tiempo una manifestación y un instrumento para mantener la discriminación de las mujeres.

En consecuencia, el único modo eficaz de enfrentar las causas de la violencia sexista pasa por el avance de la igualdad real y efectiva entre todas las personas. Para ello, no es suficiente con actuaciones dirigidas a erradicar las discriminaciones más evidentes, sino que se requiere tener en cuenta, en todas las decisiones políticas y prácticas administrativas, las diferentes situaciones, intereses y necesidades de mujeres y hombres. Además de las políticas específicas de igualdad que se han desarrollado, es preciso que la perspectiva de género oriente todas las políticas y áreas de actuación de las administraciones públicas.

Dicho de otro modo, la lucha contra la violencia hacia las mujeres ha de incardinarse en la lucha por la igualdad. Este es el enfoque promovido en la CAPV por Emakunde, que se refleja tanto en el vigente III Plan de Acción Positiva para las Mujeres en la Comunidad Autónoma de Euskadi (PAPME), como en el Borrador de Anteproyecto de Ley para la Igualdad. La entrada en vigor de esa norma y el cumplimiento efectivo de las acciones previstas en el Plan supondrían un importante compromiso de los poderes públicos contra la violencia de género.

A pesar de los avances producidos, sigue siendo necesario reforzar el principio de igualdad de género como eje orientador de todas las políticas, puesto que en cualquier ámbito de la vida las mujeres se encuentran en peores condiciones que la población masculina. La conciencia de esa desigualdad de base ha de iluminar cualquier actuación o decisión política en materia de vivienda, trabajo, educación, sanidad, agricultura, ayudas sociales, fiscalidad, etc. En todos los campos de la

intervención institucional cabe trabajar a favor de la igualdad o, lo que es lo mismo, en la prevención de la violencia. La autonomía personal de las mujeres constituye la defensa más eficaz frente al abuso de la fuerza. Por eso, no hay que esperar a que la violencia se produzca, sino apoyar a la mujer para que corte los lazos de dependencia con su pareja desde que aparecen las primeras manifestaciones de desigualdad.

En este sentido y por poner un ejemplo, no debe ignorarse que si sólo se proporcionan ayudas económicas a mujeres que ya han sufrido maltrato, se está induciendo a muchas a soportar una situación de riesgo hasta que éste se materialice en una agresión demostrable. Dicho de otro modo, tendría mayor eficacia preventiva la creación de un fondo de garantía para el impago de pensiones en casos de ruptura familiar, o garantizar una renta básica a todas las personas, que establecer ayudas económicas para las mujeres maltratadas, con independencia de que tal medida pueda resultar imprescindible cuando el daño ya se ha producido; y lo mismo cabe afirmar respecto a la política de vivienda o de inserción laboral...

En definitiva, el compromiso real de los poderes públicos en combatir la violencia contra las mujeres se pone de manifiesto en la medida en que adoptan la perspectiva de igualdad de género en el desarrollo de sus funciones.

## **2ª Abordar el fenómeno de la violencia de género de forma integral**

Puesto que el problema social de la violencia contra las mujeres presenta múltiples dimensiones, además de contextualizarlo en una visión estructural, exige una respuesta global, en la que deben integrarse armónicamente dos grandes áreas de actuación: la prevención y la atención institucional.

El presente informe se ha centrado en el análisis de las prestaciones y servicios que las administraciones vascas ofrecen a las mujeres que han sufrido violencia sexista, por lo que la mayoría de las siguientes recomendaciones contienen propuestas de mejora referidas al funcionamiento de tales servicios. No obstante, las necesidades relacionadas con la actuación preventiva, más lenta pero, a la larga, más eficaz, también se han puesto de manifiesto en el examen de la atención concreta que desarrollan las instituciones públicas. Por ese motivo, y buscando un tratamiento integral de esta grave lacra social, las recomendaciones de carácter general se agrupan en torno a los dos ejes citados. Este es, asimismo, el esquema implícitamente adoptado por el III PAPME para definir los objetivos relacionados con la erradicación de la violencia de género (cfr. anexo II). Objetivos que se asumen por esta institución y a cuya consecución se pretende contribuir desde las conclusiones alcanzadas en el presente informe.

La condición básica para enfrentar con eficacia la violencia sexista radica en el reconocimiento, por parte de los poderes públicos, de la dimensión y relevancia del problema. Se trata de una vulneración de derechos fundamentales que afecta -directa o indirectamente- a la mitad de la población, por lo que debe abordarse

con una decisión similar a la empleada ante otros graves problemas sociales relativos a la seguridad o a la salud pública. No caben improvisaciones, actuaciones meramente simbólicas, ni voluntarismos. Al igual que se da respuesta en nuestra Comunidad Autónoma a las necesidades derivadas del derecho de toda persona a la educación básica o a la atención sanitaria, han de articularse las medidas para garantizar el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia. Ello exige una planificación, unas dotaciones presupuestarias y una gestión técnica que deben ser adoptadas sin demora en la intervención institucional frente a la violencia de género.

### 9.1.1. Relativas a la prevención

#### 3ª **Reforzar las tareas de sensibilización**

La prevención de la violencia de género exige modificar actitudes y comportamientos arraigados y, por tanto, supone una tarea costosa y que implica a toda la sociedad, especialmente a las instituciones, servicios o agentes “socializadores” (familia, escuela, medios de comunicación...).

Existen programas impulsados por instituciones de diferentes ámbitos (locales, de la Comunidad Autónoma, de la Unión Europea...) dirigidos a sensibilizar al conjunto de la población, o a un sector de ella, como puede ser el sector educativo. Este trabajo de prevención resulta imprescindible si se quiere corregir las causas que hacen posible la existencia del maltrato.

Es preciso mantener y reforzar las actuaciones en el ámbito educativo, que deben extenderse a todos los niveles, desde los iniciales hasta la educación no obligatoria e, incluso, universitaria. Ha de insistirse también en la formación del profesorado en la coeducación, cuya puesta en práctica en las aulas sigue dificultada por la persistencia de estereotipos sexistas. Tomar conciencia y tratar de modificar esas actitudes atávicas -a menudo inconscientes- ayudará a avanzar hacia la educación igualitaria, que no debe confundirse con la mera educación mixta.

Hay que seguir realizando, asimismo, campañas de información y sensibilización, tanto genéricas como dirigidas a colectivos específicos (mujeres en situación de riesgo, por ejemplo). Uno de esos colectivos es el de los varones: resulta imprescindible que éstos asuman la violencia como un problema propio y, en consecuencia, que se impliquen activamente en su erradicación, rompiendo el silencio cómplice en el que con frecuencia se encuentran atrapados. Parecen necesarias actuaciones de los poderes públicos en esta línea.

#### 4ª **Mejorar la formación de las y los profesionales que atienden a las mujeres maltratadas**

En los últimos años se han llevado a cabo actuaciones encaminadas a mejorar la información y formación de diferentes agentes profesionales implicados en la

atención a las personas que sufren violencia de género. Es preciso continuar con dichos procesos en todos los campos (servicios sociales, sanitarios, policiales, judiciales, abogacía, etc.), pero ha de promoverse también la inclusión de materias relativas a la violencia de género en los planes de formación básica de todas esas profesiones.

La formación especializada de las y los profesionales resulta una condición básica e imprescindible para prestar una asistencia adecuada, que no retraiga la demanda sino que ayude a la visibilización de la violencia contra las mujeres. Pero conviene insistir, además, en la importancia de la formación continua en una materia cuyos planteamientos evolucionan muy rápidamente (piénsese en los recientes cambios legales...).

Por otra parte, la formación debe concebirse como necesaria y, por tanto, obligatoria, ya que a menudo se oferta como un complemento al que sólo acceden quienes voluntariamente lo desean, muchas veces, personas ya sensibilizadas con el problema. Del mismo modo, la oferta formativa ha de ser generalizada y alcanzar a todo el personal que pueda atender a las mujeres maltratadas, incluidos los y las profesionales que prestan servicios temporalmente (situaciones de interinidad, sustituciones, etc.). Recordemos que recientemente el Defensor del Pueblo ha llamado la atención sobre la gran proporción de este tipo de contrataciones en las administraciones públicas.

La formación especializada ayudará a los diferentes colectivos profesionales a desarrollar competencias e indicadores que les permitan identificar casos de malos tratos y mejorar sus prácticas de atención. En cualquier caso, sólo podrá conseguirse que el personal de los servicios tome un papel activo en la detección y, en su caso, denuncia de la violencia contra las mujeres si cuenta con un decidido apoyo institucional (ejemplo: que sea el servicio y no la persona concreta quien gestione la denuncia judicial, apareciendo aquélla identificada en el procedimiento mediante una clave o un número profesional...).

## **5ª Homogeneizar criterios y mejorar la recogida, sistematización y divulgación de los datos sobre la violencia de género**

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

Dada la dispersión de administraciones o servicios que son fuente de datos (Ertzaintza, diferentes policías municipales, servicios sociales especializados, servicios sanitarios, judiciales...) resulta necesario establecer criterios comunes que fa-

ciliten la homogeneidad y las posibilidades de comparación entre los datos. El informe pone de manifiesto la gran disparidad de criterios existente y la dificultad de obtener visiones globales.

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

La correcta aplicación de esta recomendación exigirá, seguramente, compartir y confrontar entre diferentes servicios los diferentes criterios y clasificaciones actualmente utilizados por cada uno de ellos, buscando la homogeneidad o complementariedad.

Por otra parte, sería necesario que alguna institución -tal vez Emakunde, de acuerdo con sus funciones- recopilara periódicamente todos los datos dispersos y los diera a conocer.

## **6ª Evaluar las prácticas y medidas adoptadas contra la violencia de género, estableciendo los indicadores adecuados**

La evaluación de la eficacia de las diferentes medidas dirigidas a combatir la violencia sexista es el complemento imprescindible de todas las políticas, prácticas administrativas o servicios puestos en marcha en este ámbito. Es preciso conocer los resultados obtenidos, así como la adecuación de los sistemas de coordinación implantados, de modo que sea posible corregir los errores o los efectos indeseados de la atención prestada a las mujeres.

En este campo, Emakunde está llevando a cabo una importante labor, tanto mediante las evaluaciones anuales de la aplicación del PAPME, como impulsando la labor de la Comisión de seguimiento del *Acuerdo interinstitucional para la mejora en la atención a mujeres víctimas de maltrato doméstico*. Ahora bien, la evaluación ha de acogerse como práctica sistemática en todas las instituciones y organismos que intervienen en la respuesta a la violencia de género. Para ello, sería útil disponer de indicadores comunes que, además de posibilitar el análisis de los resultados, permitiesen la comparación de la eficacia de las medidas adoptadas con la alcanzada en otros ámbitos estatales o europeos. En esta línea, el Lobby Europeo de Mujeres ha desarrollado una tabla de indicadores que permiten evaluar el progreso en la lucha contra la violencia de género en muchos campos (planes de acción, presupuestos, sistema de justicia penal y civil, formación de profesionales, diversidad de las mujeres atendidas, etc.) y que podría adoptarse como modelo.

### 9.1.2. Relativas a la respuesta institucional a la violencia

#### 7ª Definir con claridad el objetivo de los servicios de atención a las mujeres que han sufrido violencia

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

Aunque dichos fines parecen claros en un plano teórico, en la práctica resulta palpable la frustración de las y los profesionales que atienden a las mujeres cuando éstas deciden volver a convivir con quien les ha maltratado o cuando optan por retirar la denuncia interpuesta. Sin embargo, hay que entender que la denuncia no es un objetivo en sí misma, sino una herramienta más al alcance de las mujeres, pero no la única, ni la más eficaz. Se trata, en todo caso, de devolver el protagonismo a las mujeres, posibilitándoles la adopción de decisiones que incrementen su autonomía.

En general, consideramos que se ha dado demasiada relevancia a la intervención penal en el tratamiento de la violencia de género, ignorando que la capacidad del sistema penal para resolver una situación tan compleja es muy limitada. Se han obviado, incluso, los efectos negativos que el sometimiento del conflicto a la vía punitiva ha tenido para la propia mujer. Hay que poner de relieve que uno de los principales papeles que las leyes penales cumplen en este ámbito es la función simbólica o de pedagogía social. En este sentido, la criminalización resulta insustituible; constituye una “declaración de principios” irrenunciable. La calificación de la violencia contra las mujeres como un delito demuestra su carácter de comportamiento intolerable y radicalmente contrario a los principios democráticos. Supone el rechazo frontal de unas conductas que, hasta hace pocos años, se asumían como normales.

Pero, dicho esto, también hay que ser consciente de que el Derecho penal a menudo llega tarde, carece de cualquier eficacia reparadora y posee una limitada potencialidad preventiva... Por eso, la respuesta a la violencia sexista tiene que ser integral, con recursos de distinta naturaleza coordinados entre sí, y mantenida en el tiempo, de modo paralelo al proceso de cambio vital que debe realizar la mujer afectada, en el que son esperables avances y retrocesos.

Una consecuencia práctica de este planteamiento es la inadecuación y falta de fundamento de la exigencia de denuncia penal para acceder a la utilización de algunos recursos. En el informe ha quedado reflejado que algunas administraciones -normalmente sin ninguna argumentación que lo sustente- incorporan ese requisito, por lo que hemos de recomendar su eliminación, tanto desde un punto de vista de concepción global de la respuesta, como para facilitar el acceso a determinados servicios (cfr. rec. 13ª).

Cuestión diferente es la necesidad -y correspondiente obligación de los poderes públicos- de garantizar la protección de las mujeres que se han decidido a dar el paso. La experiencia demuestra que es en ese momento crítico cuando se suelen dar las agresiones más graves, por lo que se requiere una intervención ágil y eficaz, tanto policial como de la jurisdicción penal. El objetivo inmediato es la seguridad y hay que poner los medios para garantizarla, incluso si las mujeres optan por continuar en el hogar o por volver después de haberlo abandonado a causa del maltrato, asumiendo que tales decisiones pueden constituir diferentes fases del proceso personal.

## **8ª Unificar prestaciones y garantizar derechos**

El informe pone de manifiesto importantes diferencias en cuanto a las prestaciones en función de cuál sea el territorio histórico, o el municipio de residencia de la persona que ha sufrido violencia de género. Diferencias que afectan a todo tipo de prestaciones: a las posibilidades de alojamiento, a la proximidad de los servicios, a los tiempos de atención, a la cuantía de las ayudas, al nivel de protección...

Esa diversidad en la calidad y en la intensidad de la atención resulta incompatible con la gravedad del problema que, con frecuencia, implica un riesgo para la integridad física y moral e, incluso, para la vida de la mujer sometida a la violencia. Resulta inaceptable que la defensa de su dignidad, y de su derecho a la vida y a la salud dependan de la mayor o menor sensibilidad de una corporación municipal, o de la disponibilidad o no de recursos para poner en marcha determinados servicios. Esa actitud resulta implanteable en relación con otros derechos sociales básicos y consolidados (a un puesto escolar, a una atención sanitaria de urgencia, etc.), por lo que tampoco la respuesta a la violencia contra las mujeres puede dejarse al albur de ese tipo de circunstancias.

Dada la gravedad del problema, los riesgos y los derechos en juego, parece de todo punto necesario procurar la unificación de las prestaciones o, al menos, garantizar en todos los casos, independientemente de cuál sea la situación personal o el lugar de residencia, una serie de prestaciones mínimas a las que cualquier mujer que sufra violencia de género tiene derecho.

## **9ª Mejorar la coordinación entre servicios y desarrollar protocolos de actuación municipales o comarcales**

Las circunstancias y las necesidades de las mujeres que han sufrido violencia son muy diferentes, por lo que se requiere una respuesta diversificada, con intervención de diferentes servicios y administraciones: servicios sociales, policiales, judiciales, sanitarios... La eficacia y la correcta intervención de cada uno de ellos exige conocimiento mutuo, información compartida, criterios comunes de actuación, coherencia y complementariedad, mecanismos de coordinación...

En este sentido hay que destacar la creación de organismos en diferentes niveles: Comisión Interdepartamental para la ejecución del PAPME, regulada por Decreto

97/1993; Comisión interinstitucional promovida y coordinada por Emakunde y de la que forman parte las tres diputaciones forales y los tres ayuntamientos de las capitales; Comisión de seguimiento del acuerdo interinstitucional firmado el 18 de octubre de 2001, en la que se encuentran representados Emakunde, Consejo General del Poder judicial, Fiscalía, Departamentos de Presidencia, Interior, Sanidad, Vivienda y Asuntos Sociales, y Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, Diputaciones Forales, Eudel, Consejo Vasco de la Abogacía y Consejo Médico Vasco...

Por otra parte, parece que tras la entrada en vigor de la nueva Orden de Protección de las víctimas de violencia doméstica (Ley 27/2003, de 31 de julio), desde el citado Departamento de Justicia, se están tratando de articular los mecanismos de coordinación entre las diversas instancias (servicios policiales, jurídicos, sociales, etc.) que deben intervenir para que la protección ofrecida a las mujeres denunciantes resulte efectiva.

Sin embargo, de acuerdo con el análisis realizado para este informe parece necesario mejorar la coordinación, especialmente en el plano local, el más cercano a las víctimas. Para ello se propone, como fórmula idónea, la elaboración y aplicación de protocolos de actuación conjunta que concreten y adapten a las necesidades y recursos de cada lugar los criterios generales establecidos en el *Protocolo Interinstitucional para la mejora en la atención a mujeres víctimas del maltrato doméstico y agresiones sexuales* (Protocolo de 25 de noviembre de 2000; Acuerdo interinstitucional de 18 de octubre de 2001).

Con el objetivo de superar las dificultades de coordinación detectadas y de favorecer un trabajo en red, podría resultar conveniente crear una figura -o un equipo de personas- que, con una alta cualificación técnica y un conocimiento práctico de los servicios de atención a las víctimas de la violencia de género, se ocupasen de la planificación, coordinación, apoyo y asesoramiento del personal de dichos servicios. Con cierta frecuencia se pone de manifiesto la necesidad de colaborar entre distintos municipios -por ejemplo, porque no resulta conveniente que una mujer amenazada siga residiendo en su localidad-, por lo que quizás convendría situar esa eventual figura de coordinación en un ámbito supramunicipal.

## **10ª Fomentar la autonomía personal de las mujeres que han recibido asistencia institucional y, en especial, desarrollar recursos o medidas que faciliten el acceso a la vivienda y al empleo**

La dependencia -económica, afectiva, funcional, etc.- de la mujer respecto de su pareja provoca sumisión y favorece o cronifica las relaciones de maltrato. Hay que facilitar la ruptura de esos lazos de dependencia, por lo que la autonomía de las mujeres debe ser el objetivo último de todos los servicios que atienden a quienes han sido objeto de violencia sexista. En este sentido, crear nuevas dependencias (de las instituciones, de las ayudas económicas, etc.) no supondría ningún avance significativo.

De ahí, que haya que prestar especial atención al momento en que finaliza la asistencia: preparando ese momento durante todo el proceso, en particular, cuando las mujeres han estado utilizando pisos de acogida y/o alojamiento. Para ello, son imprescindibles los programas individualizados de apoyo.

Por otra parte, en este informe se han descrito y analizado los recursos y servicios existentes, pero también se ha intentado detectar aquellas necesidades aún no cubiertas. Entre éstas destacan, sin duda, la necesidad de vivienda y de acceso al empleo de las mujeres que han sufrido violencia de género.

Los alojamientos de urgencia o los pisos de acogida solucionan el problema de quien ha tenido que abandonar su hogar, durante un cierto tiempo. Pero pasado éste, con frecuencia, la mujer se enfrenta a un grave dilema: volver al hogar -lo que a veces implica volver a convivir con el agresor- o buscarse una nueva casa. Esta segunda opción sólo es posible para quien dispone de los recursos económicos necesarios.

Dadas las dificultades que en nuestra Comunidad existen para disponer de una vivienda (altos precios y escasa oferta) o las especiales dificultades de algunos sectores de población para acceder al empleo, se han ido desarrollando programas o actuaciones compensatorias. Se propone, pues, que también para este sector se adopten medidas de discriminación positiva o que en los programas existentes (por ejemplo, de incentivación a la contratación de sectores desfavorecidos, o de ayudas al alquiler de viviendas, o de acceso a las viviendas de protección oficial, o programas de inserción...) sean siempre tomados en consideración como un colectivo con especiales dificultades.

En este sentido, recientemente se han introducido ya modificaciones que contemplan este tipo de situaciones en diferentes programas, por ejemplo, de adjudicación de viviendas de protección oficial -Orden de 12 de junio de 2002, BOPV de 28 de junio-, de ayudas a la contratación y al fomento del autoempleo -Decreto 319/2002, de 30 de diciembre, BOPV de 31 de diciembre-. A juicio de esta institución, se trata de medidas bien encaminadas y que deben ser objeto de seguimiento para ver hasta qué punto ayudan, en la práctica, a las mujeres maltratadas.

### **11<sup>a</sup> Dedicar una atención de mayor intensidad a los colectivos de mujeres en situaciones especialmente vulnerables: inmigrantes, con alguna discapacidad, con enfermedad mental, con problemas de toxicomanía...**

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

Por lo que se refiere a las mujeres con discapacidad, se han elaborado en la Unión Europea documentados estudios que demuestran la mayor vulnerabilidad de estas

personas frente a la violencia de género y, en particular, frente a la que es ejercida por los varones del entorno próximo, a menudo, por la misma persona de quien aquélla depende. La vulnerabilidad deriva no sólo de la menor capacidad de autodefensa o, en su caso, de las mayores dificultades para denunciar o pedir ayuda; el problema es que, en muchos casos, la mujer con discapacidad no es consciente de que está siendo víctima de un abuso: el maltrato se entreteje de tal modo con el cuidado que se llegan a confundir.

En el caso de las mujeres inmigrantes, su situación de mayor vulnerabilidad no parece surgir tanto de un mayor riesgo de sufrir maltrato, como del aislamiento social, de la inexistencia de una red de relaciones que pueda prestar una ayuda informal... Hay numerosos factores cuya combinación puede dar lugar a que la mujer inmigrante dependa absolutamente del hombre con quien convive (regulación del “reagrupamiento familiar”, falta de documentación propia y/o en regla, carencia de ingresos...). Por otra parte, la agudización en este colectivo de los problemas de acceso a la vivienda y al empleo, dificultan más, si cabe, la emancipación de estas mujeres respecto de los servicios de atención a víctimas de la violencia de género.

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

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

## **12ª Descentralizar los servicios de atención**

La inmensa mayoría de los programas y recursos existentes para la respuesta al maltrato contra las mujeres se localizan en las capitales de cada territorio. Algunos de ellos alcanzan a otros municipios de bastante población, y también se han creado determinados servicios mancomunados entre municipios rurales o de escasa población.

Fruto de estas iniciativas diversas se va configurando, de hecho, un “mapa” de servicios con zonas más o menos atendidas, según el grado de implicación de cada institución. Ello influye, entre otras cuestiones, en la mayor o menor proximidad del servicio a las personas necesitadas de atención.

Es importante “acercar”, al máximo, la atención a las personas usuarias. No sólo por los problemas de transporte o desplazamiento que puedan tener, sino también por las barreras psicológicas que, con frecuencia, se dan en estas mujeres, especialmente en mujeres de cierta edad, que son las que llevan padeciendo más tiempo situaciones de maltrato.

La centralización de la atención resulta especialmente acusada en los servicios de orientación jurídica y de atención psicológica del territorio de Bizkaia. Se propone aumentar los puntos de atención, abonar los gastos de desplazamiento en los casos en que éste resulte necesario, o que sean los profesionales quienes deban desplazarse en función de las necesidades.

### **13ª Suprimir el requisito de denuncia previa y facilitar el acceso inmediato a los servicios**

En algunos casos, la utilización de un determinado recurso, como puede ser el alojamiento de urgencia, se condiciona a que la persona afectada haya interpuesto previamente una denuncia. Como ya se ha adelantado (cfr. rec. 7ª), no debe olvidarse que la presentación de denuncia es una decisión personal que, frecuentemente, lleva su tiempo de maduración y exige la adopción de medidas preventivas que reduzcan el riesgo de nuevas o más graves agresiones.

En otros casos, una prestación, como la atención psicológica, sólo es posible por derivación de un determinado servicio (servicios sociales de base del municipio de residencia, en el caso de Gipuzkoa, o servicio municipal de mujer, en el de Donostia-San Sebastián). Pero, de hecho, la petición de ayuda puede ser directa, parcial, progresiva... y dirigirse en un primer momento a este o aquel servicio; no necesariamente al que la administración considera más adecuado.

En ambos casos se trata, objetivamente, de barreras o dificultades para la persona que ha sido víctima de malos tratos.

Se propone, pues, suprimir tales requisitos o barreras y facilitar, al máximo, la atención inmediata (exista o no denuncia previa) y directa (independientemente del servicio al que se plantea la demanda).

### **14ª Reducir las listas de espera**

Al menos en los casos en los que se ha dispuesto de datos (Álava y Bizkaia), los tiempos de espera para poder acceder a determinados servicios resultan preocupantes.

Tener que esperar dos, cuatro semanas, o hasta dos meses, para acceder a un servicio de atención psicológica, por ejemplo, puede parecer, a primera vista, un tiempo no excesivo. Sin embargo, la conclusión es otra si se tienen en cuenta las características del colectivo al que va dirigido tal servicio, y la urgencia que suele

acompañar a las situaciones de demanda cuando, finalmente, la víctima ha optado por pedir ayuda. Las listas de espera deben, pues, reducirse y ser objeto de un seguimiento sistemático.

## **9.2. Recomendaciones específicas para la mejora de determinados servicios**

### **9.2.1. Respeto a los servicios de alojamiento**

#### **15ª Diversificar y mejorar la calidad de los recursos de alojamiento**

Los recursos de alojamiento, tanto los de urgencia como los de media estancia, deben estar preparados para poder dar respuesta a todo tipo de situaciones y posibles usuarias, no sólo a aquéllas cuya autonomía funcional es total: pueden tener necesidades especiales, precisar de protección o acompañamiento, acudir con otras personas dependientes que también forman parte de la unidad de convivencia...

Se trata de proporcionar a estas personas no sólo un espacio, sino la seguridad física, la acogida y el apoyo personal que necesitan en esos momentos. Ello exige, al menos:

- Personal especializado que pueda estar presente permanentemente (en los alojamientos de urgencia) o pueda llevar a cabo programas de acompañamiento y de apoyo (en los de media estancia).
- Eliminar requisitos de admisión (cfr. rec. 13ª) y flexibilizar las normas de uso, teniendo en cuenta diferentes situaciones: alojamientos en los que prima la seguridad, pero también alojamientos más normalizados que permitan el contacto con las personas (familiares, amistades...) que pueden servirles de apoyo.
- Contar con una red suficientemente diversificada, de modo que cualquier mujer que lo precise, independiente de su situación administrativa, de discapacidad, de toxicomanía o de dependencia, pueda disponer del recurso adecuado a sus necesidades.

#### **16ª Incrementar los recursos y su capacidad de acogida**

Es cierto que los datos recogidos en el informe sobre utilización de los recursos actualmente existentes parecen mostrar su “suficiencia”. Sin embargo, no se puede olvidar que no admiten a mujeres en determinadas situaciones especialmente vulnerables (con alguna discapacidad, con enfermedad mental, con problemas de toxicomanía, inmigrantes en situación irregular... cfr. rec. 11ª) y que, con mucha frecuencia, se da respuesta a las necesidades mediante recursos inadecuados (por ejemplo, recurriendo a plazas hoteleras).

No es fácil efectuar una previsión de las necesidades o demandas y, consecuentemente, de los recursos que serían necesarios. Pero existen, en nuestro entorno,

recomendaciones específicas sobre esta cuestión que pueden orientarnos. Así, por ejemplo:

- La Resolución del Parlamento Europeo sobre Agresiones a la mujer, de 11 de junio de 1986 (doc. A 2-44/86) señala que *“Respecto a la disponibilidad de refugios, pide a las autoridades de la vivienda reconozcan la necesidad de proporcionar una adecuada cantidad de refugios en la proporción de un alojamiento familiar por cada 10.000 habitantes”* (apartado 26.a).
- La “Guía de buenas prácticas para paliar los efectos de la violencia contra las mujeres y conseguir su erradicación” de la Presidencia de la Unión Europea (ue2002.es) propone *“Crear una red suficientemente amplia de centros de atención a las mujeres, que proporcionen una plaza por cada 10.000 mujeres, por lo menos, y en los que las víctimas de la violencia puedan recibir la asistencia que necesitan. Estos servicios deberán estar atendidos por personal cualificado y adecuadamente remunerado y han de proporcionar asesoramiento legal, psicológico y socio-laboral (...)”*.

En relación con estos recursos, conviene insistir en la significación del término “red”. Es posible que, en un determinado momento, los recursos de un municipio se encuentren desbordados y los del municipio vecino, infrautilizados. La utilización de dichos recursos “en red” evitaría problemas y facilitaría un mejor aprovechamiento de todos los alojamientos disponibles.

Recuérdese, por último, como se ha hecho constar en nuestro informe, que algunos municipios de más de 20.000 habitantes carecen todavía de alojamientos específicos para estas situaciones: Barakaldo, Durango, Erandio, Getxo, Leioa, Portugaleta y Zarautz.

## **17<sup>a</sup> Regular las condiciones mínimas que deben cumplir**

La “red” actual de alojamientos públicos y específicos para este tipo de situaciones es relativamente reciente y se ha ido configurando por la iniciativa de diferentes administraciones, sin que responda a un criterio previo de planificación de recursos.

La disparidad de criterios y de condiciones observadas hace necesaria y urgente la existencia de una normativa básica común para todos los alojamientos de nuestra Comunidad, que establezca las condiciones mínimas que todos ellos deben cumplir. Muchos, por ejemplo, tienen barreras arquitectónicas (tanto internas como de acceso) o carecen de un reglamento de funcionamiento...

Por otra parte, parece necesario regular también las condiciones para que una persona víctima de maltrato que tenga que salir de su municipio (por falta de recursos o por cuestiones de seguridad) pueda acceder a los recursos de otros municipios, sin que ello suponga una merma de sus derechos, lo que supondría trabajar, realmente, “en red”.

De acuerdo con la información disponible, el grupo de trabajo surgido a raíz del informe *Situación de los pisos de acogida en la CAE, en los que se acogen mujeres víctimas de maltrato doméstico* (Emakunde, 1999) elaboró unas propuestas sobre condiciones mínimas de calidad y criterios de funcionamiento comunes para todos los alojamientos de la Comunidad, así como un modelo de reglamento de régimen interno, que fue remitido a las diferentes administraciones. El compromiso de elaboración de una normativa común se recoge también en el Plan de Seguridad para las Mujeres Víctimas de Maltrato Doméstico (2002-2004).

Así pues, esta recomendación plantea el cumplimiento de tal compromiso de regulación normativa, que corresponde al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, y la aplicación de los criterios propuestos por parte de las administraciones competentes.

## 9.2.2. **Respecto a los servicios de atención psicológica**

### **18ª Flexibilizar la duración máxima de los tratamientos**

En cada territorio se ha establecido un tiempo máximo de tratamiento para el servicio de atención psicológica: 4 meses en Álava y Bizkaia (con sesiones semanales), y 18 sesiones en Gipuzkoa. Estos criterios varían en aquellos casos en los que un ayuntamiento (por ejemplo, Getxo, Barakaldo o Arrasate/Mondragón) dispone de servicio propio, bien alternativo o bien complementario.

En general, en los tratamientos largos o especializados, los servicios locales, cuando existen, derivan sus casos a los servicios territoriales o a Osakidetza. Sin embargo, los propios profesionales que derivan a Osakidetza estos casos consideran que no es el servicio adecuado, puesto que se “psiquiatriza” a estas mujeres víctimas.

Tanto las opiniones de algunos profesionales como las de una parte de las mujeres entrevistadas coinciden en señalar que los tiempos máximos establecidos, al menos en determinados casos, resultan claramente insuficientes.

Se propone, pues, flexibilizar los actuales criterios de tiempos máximos, de tal modo que las mujeres con mayores necesidades o con problemas más graves pueden proseguir su tratamiento por más tiempo.

### **19ª Acercar los servicios a las personas usuarias**

Esta recomendación supone una concreción de la 12ª (Descentralizar los servicios de atención), aplicada específicamente a los servicios de atención psicológica.

Dadas las características de cada territorio y el sistema de gestión de cada programa, se considera que la cercanía se da en Gipuzkoa (mediante la contratación de equipos con implantación local, aunque con dificultades para garantizar su especialización), pero no en las localidades y comarcas de Álava y Bizkaia más alejadas de la capital. Se trataría de compaginar especialización y proximidad del mejor modo posible.

## **20ª Reforzar y evaluar los programas de tratamiento psicológico dirigidos a hombres agresores**

Además de las medidas penales, una respuesta integral al maltrato doméstico que sufre la mujer debe incluir la atención psicológica al hombre maltratador con quien, no lo olvidemos, en muchas ocasiones ella quiere seguir conviviendo.

En este sentido, existen programas de atención en los tres territorios: en Álava desde 1998, en Bizkaia desde 1995 y en Gipuzkoa desde 1993. Programas, pues, relativamente recientes, en los que han participado un reducido número de agresores y sobre cuyos resultados se dispone ya de cierta información.

Parece necesario reforzar y evaluar estos programas y tener en cuenta, al menos, un par de observaciones:

- Que el reforzamiento de estos programas no debe efectuarse, nunca, a costa de otros recursos destinados específicamente a las mujeres.
- Que deben dirigirse no sólo a la modificación de las conductas agresivas sino abordar también las raíces culturales y la mentalidad machista que las posibilitan.

### **9.2.3. Respecto a los servicios de asistencia jurídica**

## **21ª Facilitar el acceso de las personas necesitadas al servicio**

Esta recomendación, en el caso del programa de orientación jurídica de la Diputación Foral de Gipuzkoa, se concreta en que las mujeres puedan acceder a dicho servicio sin tener que pasar previamente por los servicios sociales de base (cfr. rec. 9ª), lo que exige modificar el criterio actual.

Facilitar el acceso -al igual que lo hemos propuesto para los servicios de atención psicológica en una recomendación anterior- supone, también en este caso, acercar el servicio a los lugares de residencia de las personas que los demandan. La necesidad de descentralización se manifiesta con especial intensidad en Bizkaia.

## **22ª Asegurar el correcto funcionamiento del nuevo servicio de asistencia jurídica realizado por los colegios de abogados**

En abril de 2003 se suscribió, entre el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco y el Consejo Vasco de la Abogacía, un *Acuerdo para la creación del Servicio de asistencia jurídica y Turno de oficio para víctimas de violencia doméstica y/o agresiones sexuales en la CAPV*. En aplicación de dicho acuerdo, los colegios de abogados de los tres territorios históricos han asumido -en distintos momentos temporales- la prestación de un servicio que quiere responder a “*criterios de especialización, atención inmediata, integral y de calidad*”, y que se realizará mediante guardias de 24 horas.

La asistencia letrada desde el momento inicial -y crítico- de la interposición de la denuncia supondrá una notable mejora en la atención institucional a la mujer que ha sufrido violencia y, en concreto, facilitará a ésta la obtención de una Orden de protección. Por ello, aunque la reciente implantación del servicio no permite una valoración, parece evidente la necesidad de asegurar su correcto funcionamiento, dotándolo de los recursos, humanos y materiales, requeridos. Resulta, asimismo, conveniente establecer desde el primer momento indicadores que posibiliten un seguimiento y evaluación del servicio en sus diferentes aspectos (formación especializada, relación entre las órdenes de protección solicitadas y conseguidas, etc.).

### **9.2.4. Respecto a los servicios policiales**

## **23ª Mejorar la atención inicial y la información ofrecida en los primeros momentos**

Nos referimos aquí, de manera especial, a la atención de urgencia que suele corresponder a las policías. De acuerdo con la información recogida, parece necesario mejorar, al menos, las siguientes prácticas:

- Garantizar en todos los casos el acompañamiento de la víctima al médico o forense. Evitar, por tanto, cualquier recomendación de que acuda ella sola y tras ser reconocida vuelva a las dependencias policiales a presentar denuncia.
- Procurar que quien atienda a las mujeres sea una agente o, en caso de imposibilidad, algún agente policial con formación o especialmente sensibilizado sobre el tema.
- Facilitar copia escrita de la denuncia en todos los casos, independientemente de que la persona denunciante lo solicite o no.
- Facilitar información oral y escrita sobre los derechos que asisten a la víctima, así como sobre los recursos y servicios (sociales, sanitarios, judiciales) a los que puede acudir.
- Facilitar un número de teléfono de la propia policía que permita a la víctima un contacto directo y personalizado en caso necesario.
- Acompañar a la víctima al alojamiento de urgencia, aunque éste se encuentre fuera de su demarcación territorial.

## **24ª Difundir el “Protocolo Interinstitucional” entre los agentes policiales, facilitar su formación y efectuar un seguimiento sobre el efectivo cumplimiento de los protocolos y normas de actuación**

El “*Protocolo Interinstitucional para la mejora en la atención a mujeres víctimas del maltrato doméstico y agresiones sexuales*” fija una serie de criterios de actuación de gran importancia para que las prácticas policiales puedan servir de ayuda efectiva a la víctima que acude a denunciar. Por otra parte, ni en las policiales municipales ni en la Ertzaintza existen unidades especializadas en este tipo de casos. De ahí la importancia de difundir el Protocolo entre todos los agentes que, en uno u otro momento, pueden intervenir ante este tipo de situaciones. Ello exige mejorar la información y la formación.

En este sentido, de acuerdo con los datos recogidos en el informe, destacan las necesidades formativas de las policías locales, que no siempre encuentran una respuesta positiva a sus demandas al respecto.

Igualmente necesario parece efectuar seguimientos sistemáticos sobre la aplicación real de los criterios en la práctica, de tal modo que se puedan corregir errores y extender ejemplos de buenas prácticas entre los diferentes agentes y servicios.

## **25ª Desarrollar sistemas de localización y protección que reduzcan el riesgo de agresión**

Ninguna de las policías, ni la Ertzaintza ni las Policías municipales analizadas, disponía, en el momento de recogida de la información, de sistemas de localización ni de agresores ni de mujeres que hayan sido ya víctimas de violencia de género y que siguen viviendo en situación de riesgo. En ningún caso se había establecido un sistema de alarma que permitiese localizar y proteger a la víctima en una situación de peligro inminente. Solamente existía un proyecto, ya avanzado, para implantar un servicio de teleasistencia, mediante un sistema de GPS, por parte de la Policía Municipal de Vitoria-Gasteiz, servicio que, en los últimos meses, ya se ha implantado.

Parece necesario desarrollar estos sistemas, aprovechando los recursos que la tecnología permite, y valorando en todo caso, su eficacia y las opiniones de las propias víctimas. Ello exigirá evaluar las experiencias que se pongan en marcha, efectuando un especial seguimiento de las medidas judiciales de “alejamiento” del agresor.

## **26ª Mejorar los sistemas de registro y protección de datos**

A lo largo del informe se han puesto de manifiesto, en varias ocasiones, la dificultad para obtener datos globales que permitan un mejor conocimiento de la realidad de los problemas y de su evolución. Esta cuestión ha sido objeto de una recomendación anterior (rec. 5ª - Homogeneizar criterios y mejorar la recogida, sistematización y divulgación de los datos sobre la violencia de género).

Los datos policiales aportados son suficientes para comprobar la diversidad de criterios utilizados entre las diferentes policías, la inexistencia de datos globales, o la imposibilidad de establecer comparaciones y series evolutivas. También permiten apreciar las modificaciones y mejoras introducidas en el sistema de registro o la explotación de datos de la Ertzaintza.

Respecto a los datos policiales se propone, pues:

- Definir con precisión las diversas manifestaciones de la violencia contra las mujeres, contabilizando todos los hechos denunciados que puedan considerarse como tales y excluyendo los que no lo son (ej.: corrupción de menores).
- Compartir y contrastar los diferentes criterios y clasificaciones actualmente utilizados por las distintas policías para llegar a un único sistema, homogéneo, o al menos que permita la agregación-desagregación de datos.
- Establecer un procedimiento que garantice la recopilación periódica de todos los datos y su explotación y difusión conjunta.
- Compaginar la máxima claridad y transparencia de los datos con el respeto más escrupuloso a la intimidad de las personas.

### 9.2.5. **Respecto a los servicios sociales**

#### **27ª Mejorar y unificar los registros de datos**

Los servicios sociales, constituyen, en principio, una importante fuente de datos para el conocimiento de la realidad de la violencia de género.

El informe pone de manifiesto que, en la práctica, no siempre es así: porque ciertos datos no se recogen, porque no existen criterios o sistemas homogéneos para recogerlos, porque no se efectúa una explotación sistemática de la información, porque la explotación sería muy costosa, ya que exigiría una revisión manual y caso a caso, o por la diversidad y dispersión de los diferentes servicios...

Al igual que lo planteado en la recomendación anterior para los servicios policiales, también para los servicios sociales se propone unificar criterios y lograr una explotación periódica y global de los datos, garantizando el derecho a la intimidad de las personas.

#### **28ª Reforzar los servicios sociales de urgencias**

En la actualidad, los servicios sociales de urgencias sólo existen en Álava (en Vitoria-Gasteiz y para todo el territorio) y en Bilbao. No existen, pues, ni en Gipuzkoa ni en Bizkaia, salvo la capital, lo que obliga a la utilización del SOS-Deiak y, necesariamente, a la intervención policial. Se propone extender este tipo de asistencia inmediata a los tres territorios.

Por otra parte, los servicios de urgencia no deben limitarse a la atención telefónica, sino que tendrían que poder asumir también los acompañamientos necesarios en los primeros momentos (al piso de urgencia, al hospital...). Ello exigiría reforzar los recursos humanos de que disponen o, en los casos de nueva creación, prever estas necesidades.

## **29ª Agilizar la respuesta institucional**

Nos referimos aquí, especialmente, a la tramitación y obtención de las ayudas sociales necesarias.

Una de las condiciones que se exige siempre a la respuesta institucional al maltrato es la rapidez, la inmediatez. Algunas medidas recientes, como las previstas en la regulación de las órdenes de protección, quieren contribuir a ello.

Sin embargo, la obtención de determinados recursos básicos -como la renta básica o las ayudas de emergencia social- suponen, casi siempre, meses de trámites hasta poder disponer de ellos, lo que condiciona totalmente las posibilidades de decisión y de autonomía de la mujer afectada. Habría que imaginar y articular las medidas adecuadas para que la ayuda económica sea inmediata en los casos en los que la mujer así lo necesite (sistemas de adelanto de las ayudas, fondo de garantía de pensiones alimenticias, etc.).