

COSTA RICA
SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE
LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR: PROPUESTA PARA
UN MODELO DE ATENCIÓN INTEGRAL

Ana Hidalgo

Las conclusiones dadas a conocer por el Fondo de las Naciones Unidas para la Población, en su *Estado de la Población Mundial 2000*, son claras, contundentes y vienen a ratificar – una vez más – el carácter global y epidémico de la violencia que sufren las mujeres en todo el mundo.

“A pesar de los tremendos cambios del siglo XX” – dice este informe - “la discriminación y la violencia en contra de las mujeres y las niñas continúan firmemente ancladas en las culturas de todo el mundo.” Entre otras formas de violencia, afirma que, en el mundo, al menos una de cada tres mujeres ha sufrido algún tipo de maltrato o abuso, casi siempre a manos de alguien próximo y se calcula que aproximadamente 130 millones de niñas y mujeres han sufrido mutilaciones sexuales.

Los gobiernos, los partidos políticos, las y los formuladores de políticas no pueden dar más la espalda a este problema o perder tiempo dilucidando si merece o no ser incluido en sus agendas de trabajo. La interrogante que se nos plantea a todos los colectivos humanos es qué hacer para enfrentar de manera efectiva esta problemática, cómo hacerlo, qué estrategias y acciones funcionan, cómo podemos aprender y accionar juntos para desterrar de nuestra cotidianidad el maltrato que sufrimos las mujeres por la sola razón de serlo.

Sabemos que por su carácter epidémico, la violencia contra las mujeres – tanto en el ámbito intra como extrafamiliar - impacta la economía, el mundo laboral, la salud, la seguridad ciudadana y - en general - toda la convivencia social y, como afirma el Banco Interamericano de Desarrollo, constituye un “*obstáculo para el desarrollo*”. Por ende es una problemática que nos implica a todos y todas: gobierno central, cuerpo legislativo, administración de justicia, sociedad civil, sector privado, personas adultas, jóvenes.

Pensamos que enfrentar un problema pasa necesariamente por su definición precisa. La violencia de género contra las mujeres adopta diversas manifestaciones que si bien se sustentan en patrones socioculturales comunes de discriminación y dominación, demandan abordajes acordes con su especificidad. La violencia en las relaciones de pareja y en el contexto familiar es, sin duda, la más reconocida de estas manifestaciones. No obstante, es preciso identificar también como manifestaciones de esta problemática la violación y el abuso sexual extrafamiliar, el hostigamiento sexual, la explotación sexual comercial y la trata de personas, la tortura y las violaciones masivas, entre otras. Todas estas manifestaciones aparecen – como sabemos -necesariamente cruzadas por otras variables como la edad, la condición socioeconómica, la etnia... que agregan su propia especificidad al problema y que deben ser consideradas.

Esta violencia puede tener lugar tanto en el ámbito de las relaciones interpersonales como en cualquier otro espacio de convivencia social. Igualmente -aunque no necesariamente más fácil de aceptar– es que no sólo los sujetos privados son o pueden ser perpetradores de violencia contra

las mujeres, sino también las propias instituciones y organizaciones prestatarias de servicios a través de prácticas insensibles, poco dignas y revictimizantes.

De lo anterior se derivan algunas conclusiones importantes a tener en cuenta en nuestras deliberaciones.

Primero: la necesidad de reconocer que nuestra cotidianidad como mujeres, en todos los espacios donde actuamos, está plagada de actos de agresión y maltrato que requerimos visibilizar y combatir.

Segundo: Que las diferentes manifestaciones de la violencia de género constituyen un continuum indivisible cuyo fin es garantizar la subordinación de las mujeres y que la atención y prevención del maltrato es parte consustancial de cualquier política pública orientada al logro de la equidad de género y el adelanto de las mujeres.

Tercero: que las políticas enfocadas hacia una u otra manifestación de la violencia de género pueden derivar en éxitos, pero que los mismos serán necesariamente parciales y su impacto limitado si no remiten y se contextualizan dentro del marco mayor de la discriminación de género que viven las mujeres.

Y, cuarto: que para la institucionalidad, abordar la violencia de género en contra de las mujeres no puede limitarse al desarrollo de programas y servicios, sino que pasa obligatoriamente por la revisión permanente de sus prácticas y actitudes cotidianas para evitar reproducir patrones dominantes de ejercicio de poder que nuevamente –esta vez desde el Estado– nieguen a las mujeres el control sobre sus vidas.

Dicho lo anterior, pasamos de inmediato a compartir con ustedes brevemente nuestra experiencia en el desarrollo de políticas públicas integrales y multisectoriales para enfrentar la violencia contra las mujeres en el contexto intrafamiliar.

Se repite con frecuencia que la familia es la célula de la sociedad, su elemento nucleador y fundante. Sin embargo, con tantas familias deterioradas, inequitativas y violentas como la que tenemos en nuestros países ninguno puede pensar seriamente en un fortalecimiento genuino de la democracia social y un respeto real a los derechos humanos fundamentales. Ya no es aceptable pretender sobreponer los intereses difusos del colectivo familiar a los derechos de cada uno y una de sus integrantes. De manera particular, las mujeres nos hemos visto forzadas históricamente a sacrificar nuestros derechos y bienestar en función de otros y de una inexistente unidad familiar que en una mayoría de casos ha tenido la función de ocultar y justificar el maltrato cotidiano. Contrariamente, consideramos que el grado de desarrollo humano de una sociedad y de sus familias debe necesariamente medirse con relación al nivel de bienestar de cada uno y una de sus integrantes y por los niveles de equidad y las oportunidades reales que cada uno de ellos tiene para desarrollarse plena y dignamente. En este contexto, erradicar la violencia en contra de las mujeres es combatir lo que Virginia Sau denomina el *“maltrato primario ... el maltrato fundamental, del que parten todos los demás”*.¹ En este camino preocupa que, a pesar de todos los avances, el familismo sigue siendo una importante corriente ideológica que pretende oscurecer y deslegitimar las luchas por la justicia y la equidad de las mujeres.

Como se ha dicho, las manifestaciones de violencia que sufrimos las mujeres por razones de género son diversas y no se limitan al ámbito de lo intrafamiliar. No obstante, es ésta una de las que ha logrado mayor visibilización y que ha convocado más voluntades para enfrentarla. En mayor o menor medida, todos los países de la región hemos desarrollado acciones en este campo: pioneramente desde las mujeres y la sociedad civil, más tardíamente desde los Estados. El impacto de largo plazo de estas acciones es un asunto aún por dilucidar en tanto los cambios

¹ Sau, V. Ser mujer; el fin de una imagen tradicional. Barcelona: ICARIA, Editorial, 1993

culturales son difíciles de medir en períodos cortos y nos queda aún el reto de determinar qué y cómo podemos medir estos cambios.

Debemos reconocer que no es fácil en nuestros países desarrollar políticas públicas en el área social en un contexto de reducción del gasto público y fuertes tendencias orientadas a reducir la participación activa del Estado en la gestión social. Esto nos obliga a encontrar respuestas creativas que trabajen con los recursos institucionales existentes promoviendo su reorganización operativa y su especialización.

Por esta razón, en Costa Rica hemos apostado al diseño de una política pública nacional institucionalizada a través de lo que se ha denominado el *Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar*. Desde nuestra perspectiva, el enfoque sistémico es más congruente con las características de un problema que demanda un abordaje integral, que no es competencia de un solo sector de acción institucional sino de múltiples sectores, que exige cobertura e impacto nacional de las acciones, además de garantía de permanencia y sostenibilidad en el tiempo pues se trabaja hacia la transformación de patrones socioculturales de muy larga data. A partir de nuestra propia experiencia, solo un plan nacional estructurado y basado en la coordinación y planificación interinstitucional e intersectorial posibilita responder a la complejidad de la problemática, además de ser más costo eficiente.

“Es un hecho comprobado que la fragmentación de servicios y programas tiene un impacto negativo en la calidad, consistencia y responsabilidad de la respuesta que reciben las personas afectadas por la violencia. Una respuesta inconsistente no sólo es poco efectiva sino que, en algunos casos, sirve también para revictimizar a quienes busca apoyar. Paralelamente, el aislamiento, la poca difusión y los problemas de accesibilidad de algunos de estos servicios hace que los mismos sean poco aprovechados por las personas afectadas. La experiencia demuestra que las instituciones o sectores estatales que han pretendido desarrollar de manera aislada políticas de atención y/o prevención a la violencia intrafamiliar rápidamente han topado con la necesidad de la coordinación con otras entidades para optimizar el resultado de sus propias acciones cuyo impacto real se ve reducido ante la ausencia de un abordaje integral y la incapacidad institucional de ofrecer todas las respuestas que se necesitan. La coordinación contribuye a maximizar el apoyo, la información y las opciones existentes para las personas afectadas por la violencia y reconoce que una respuesta social eficiente depende de que todas las instituciones y organizaciones puedan avanzar en el mismo sentido a través de procesos compartidos e integrados.

*La coordinación deseable se deriva naturalmente de la política, es el requisito básico de su implementación y presupone: a) metas comúnmente establecidas de carácter estratégico vinculantes para el conjunto de instancias participantes; b) corresponsabilidad en el cumplimiento de las metas estratégicas establecidas mediante políticas y compromisos institucionales específicos que cada instancia debe asumir como aporte al logro de las metas estratégicas; c) mecanismos concertados de seguimiento y evaluación conjunta del avance en la implementación de la política; d) mecanismos e instancias regulares de encuentro para la ejecución cotidiana de la política.”*²

El *Sistema Nacional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar* –creado mediante Decreto Ejecutivo y bajo mandato del artículo 20 de la *Ley contra la Violencia Doméstica*- lo integran 20 instituciones del Poder Ejecutivo, Judicial, universidades y organizaciones no gubernamentales especializadas en este campo.

Desde el punto de vista de la estructura institucional, este *Sistema* incluye los siguientes niveles de acción:

² García; Gomariz; Hidalgo; Ramellini: *Sistemas públicos contra la violencia doméstica en América Latina*. San José: BID/GESO, 2000.

- un nivel normativo **nacional** que diseña, planifica, coordina, da seguimiento y evalúa las acciones interinstitucionales a través de una Comisión de Seguimiento compuesta por representantes de todas las entidades que lo integran. Esta comisión es coordinada por el Instituto Nacional de las Mujeres y rinde informes semestrales al Consejo de Gobierno.
- A nivel **sectorial** se promueve la constitución de comisiones y/o programas especializados que traduzcan, diseñen e implementen las políticas nacionales en cada una de las entidades participantes., multipliquen y desarrollen la capacitación, definan y diseñen las normas y protocolos de intervención institucional, etc.
- A nivel **local** se organizan, capacitan y ponen a funcionar redes cantonales de prevención y atención de la violencia que incorporan a los representantes de las instituciones públicas arriba representadas, gobiernos locales, grupos comunitarios diversos, iglesias y otras organizaciones de la sociedad civil interesadas en participar en acciones de prevención del maltrato. Varias decenas de organizaciones de base de mujeres, religiosas y de otra índole participan a nivel local este esfuerzo por erradicar la violencia.

Desde el punto de vista de la población meta, se trabaja para dar respuesta de manera progresiva y prioritaria a todas las personas afectadas por la violencia en la familia, a partir de la necesidad de intervenciones específicas según sexo, edad y tipo de abuso. También se realizan esfuerzos por desarrollar acciones dirigidas a la atención de la población ofensora. En ambos casos, la amplitud de cobertura, la accesibilidad y la continuidad en el tiempo son requisitos para que las mismas puedan considerarse acciones efectivas de política pública.

En consonancia con la perspectiva integradora y sistémica que inspira nuestra propuesta, se identifican al menos cuatro ejes principales e indivisibles de actividad que consideramos interdependientes y de igual relevancia entre sí: la detección y la atención, la prevención, el acceso a recursos de apoyo y la capacitación del recurso humano y el desarrollo de capacidades institucionales y comunitarias.

La viabilidad y efectividad de esta propuesta parte de la definición clara de responsabilidades y niveles de competencia de todas las instituciones participantes –de acuerdo con su perfil institucional– y de la existencia de espacios de planificación, coordinación y evaluación conjunta de acciones a partir de objetivos estratégicos comunes y metas operacionalizadas por períodos.

Para concluir, diremos que este es un proceso en construcción, con avances y limitaciones pero, ante todo, grandes retos aún por conquistar. De nuestra experiencia, podemos señalar las siguientes como algunas importantes lecciones aprendidas.

- 1) Contar con un marco conceptual y de principios compartido y consensuado entre todos los participantes es indispensable, pues no sólo crea un lenguaje común, sino que constituye un criterio esencial para medir la claridad ideológica y la calidad de los servicios, así como el norte de las acciones estratégicas.
- 2) La concertación con la sociedad civil – a todos los niveles – es indispensable como actor social primerísimo en cualquier esfuerzo nacional para enfrentar la violencia contra las mujeres y garantizar que la voz y los intereses de las mujeres esté presente en la toma de decisiones.
- 3) Es importante promover la más amplia movilización social para prevenir la violencia partiendo del principio de que la sociedad en su conjunto es responsable de detener y prevenir la violencia que ocurre en el seno de las familias y, especialmente, en contra de las mujeres.
- 4) Contar con un marco legal específico es esencial para sustentar, dar respaldo y legitimar las acciones a todos los niveles. En la medida de lo posible, la legislación debe reconocer y enfrentar la especificidad de cada tipo de violencia. Además de la Ley contra la Violencia Domestica, se ha logrado la aprobación en el país de una Ley contra el hostigamiento sexual en la docencia y en empleo, una modernización y actualización del capítulo de delitos sexuales del Código Penal y recientemente fue aprobada una Ley de Paternidad

Responsable que invierte la carga de la prueba en materia de reconocimiento de la paternidad. Finalmente, existe en la corriente legislativa un innovador proyecto que busca penalizar la violencia en contra de las mujeres que- de aprobarse- significaría un reconocimiento explícito de la especificidad de la violencia de que somos objeto las mujeres por nuestra condición de género.

- 5) Las campañas de prevención y sensibilización permanentes en los medios de comunicación son un factor de primer orden no sólo para informar y acercar a las personas afectadas a los servicios y programas, sino igualmente para contribuir a posicionar el problema en la agenda pública y política nacional, para garantizar respaldo social y sostenibilidad a las acciones y justificar la inversión pública.
- 6) Deben crearse mecanismos para informar a la población beneficiaria de los servicios existentes, recuperar la opinión de los y las usuarias de los servicios y para que la institucionalidad rinda cuentas sobre sus acciones. Igualmente, es necesario contar con mecanismos para formular, tramitar y responder a las quejas, denuncias o sugerencias derivadas de la actuación pública en esta materia como mecanismo de control de calidad. En nuestro caso, se busca que las Contralorías de Servicios que existen en las instituciones públicas jueguen este papel, además del papel que en este sentido debe jugar la secretaria técnica del Sistema de Violencia a través del Instituto Nacional de las Mujeres.