Políticas públicas sobre violencia doméstica

VIOLENCIA CONTRA LA MUJER: UN RETO A LA SOCIEDAD

En las últimas dos décadas la violencia contra la mujer ha sido objeto de importantes debates, leyes y políticas internacionales y nacionales. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará, 1994) establece tipologías de violencia física, sexual y psicológica distinguiendo dos ámbitos de violencia:

a) la que tiene lugar dentro del núcleo familiar o en el marco de un vínculo personal, y que comprende en particular la violación, el maltrato y el abuso sexual y

b) la que se produce en la sociedad por parte de personas que no se encuentran vinculadas con la víctima por lazos familiares o afectivos, e incluye además del abuso sexual y la violación por extraños, el feminicidio, la prostitución involuntaria, la trata de personas, el acoso sexual, el secuestro y la tortura.

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe ha diseñado leyes y políticas nacionales con el propósito de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, incluyendo la violencia doméstica o intrafamiliar.[a]

La violencia doméstica contra la mujer ha recibido especial atención. En la actualidad una importante proporción de los países de América Latina y el Caribe cuenta con programas nacionales, normas y protocolos, redes de atención y recursos humanos capacitados en el tema. Sin embargo, la implementación de estas políticas ha enfrentado limitaciones, tales como los serios problemas de acceso a la justicia que experimentan las víctimas, la escasa cobertura de protección que se les ofrece, la falta de patrocinio jurídico gratuito y los limitados servicios especializados con asesoramiento psicológico, médico y legal, entre otros. Asimismo, en algunas legislaciones no se han tipificado aún determinados delitos tales como la violación conyugal.

¿POR QUÉ SE REQUIEREN POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE VIOLENCIA DOMÉSTICA?

La magnitud e impacto de la violencia doméstica contra la mujer en el desarrollo y la salud la ha convertido en uno de los principales problemas que enfrentan las sociedades a nivel mundial, lo que vuelve urgente la respuesta del Estado por medio de leyes y políticas.

DIMENSIONES DE LA VIOLENCIA

Según la Organización Mundial de la Salud, aunque las mujeres pueden agredir a sus compañeros y aunque también se dan actos violentos en parejas del mismo sexo, la violencia es soportada en proporción abrumadora por las mujeres y es infligida por los hombres. En 48 encuestas de base poblacional realizadas en todo el mundo, entre 10 por ciento y 69 por ciento de las mujeres indicaron haber sido objeto de agresiones físicas por parte de una pareja masculina en algún momento de su vida.[1] Los datos nacionales extraídos de las encuestas demográficas y de salud señalan que el porcentaje de mujeres alguna vez unidas que fue víctima de violencia física por parte del cónyuge o de otra persona alcanza 41,1 por ciento en Colombia, 27,3 por ciento en Haití, 28,7 por ciento en Nicaragua y 41,2 por ciento en Perú.[2-5] Entre 10,4 por ciento y 30,3 por ciento de las mujeres que reporta violencia por parte del esposo o compañero señala haber sufrido algún tipo de violencia sexual en su relación de pareja. En Estados Unidos, la tasa de violencia en citas registrada entre mujeres adolescentes varía entre 20 por ciento y 60 por ciento.[6]

[a] En algunas legislaciones los conceptos de violencia doméstica e intrafamiliar se utilizan como sinónimos. Para los fines de este documento se usará violencia doméstica asumiendo que la misma abarca distintos tipo de relaciones y espacios donde la violencia ocurre.

IMPACTO EN DESARROLLO HUMANO Y SALUD

Numerosos estudios muestran que la violencia doméstica es un factor de riesgo importante para la salud, para el bienestar y para el ejercicio de los derechos humanos de la mujer. En relación con la salud trae como consecuencia un incremento en el riesgo de desarrollar una vasta gama de dolencias físicas y problemas psicológicos. Según los datos de las encuestas demográficas la proporción de mujeres alguna vez unidas que sufrieron una lesión y visitaron un médico, centro de salud o institución a consecuencia de la violencia física perpetrada por el esposo o compañero alcanzó 27,4 por ciento en Colombia, 13,3 por ciento en Nicaragua y 19,4 por ciento en Perú.[7] La violencia doméstica tiene efectos fatales tales como el homicidio, suicidio y mortalidad materna y se asocia con condiciones crónicas como síndrome de dolor crónico, desórdenes gastrointestinales y somatización. Sus efectos también se expresan en la salud reproductiva y se relacionan con embarazos no deseados, enfermedades de transmisión sexual y VIH-SIDA, complicaciones en el embarazo y enfermedad pélvica inflamatoria. En un estudio multicéntrico sobre los perfiles de la violencia doméstica se encontró una asociación positiva entre infecciones de transmisión sexual (ITS) y violencia intrafamiliar debido a las altas tasas de sexo forzado en mujeres, las reducidas posibilidades de negociar sexo protegido y uso de condón, así como de acceso a consejería y prueba de ITS y VIH/SIDA. Los resultados muestran que existe una mayor prevalencia de ITS entre mujeres que han sufrido violencia en sus relaciones de pareja que entre las que no la han experimentado. En la República Dominicana la proporción de mujeres que sufrió una ITS durante los últimos 12 meses anteriores a la encuesta fue de 3,7 por ciento entre las que habían sufrido violencia y de 1 por ciento entre las que no habían experimentado violencia. En Colombia esta cifras alcanzan 3,1 por ciento y 1,2 por ciento, en Haití 18,4 por ciento y 10,3 por ciento y en Perú 5,4 por ciento y 3,7 por ciento, respectivamente.[8]

Los efectos de la violencia doméstica en la salud mental son amplios e incluyen estrés postraumático, ansiedad, fobias, disfunción sexual, depresión y ansiedad, entre otros. Asimismo, este fenómeno se asocia con conductas negativas para la salud como el tabaquismo, abuso de alcohol y otras drogas, conducta sexual de riesgo y conductas compulsivas.[9]

La violencia doméstica tiene serios efectos en la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo y en su productividad, lo cual es más grave si se considera la violencia generalizada que afecta a las mujeres de los estratos más pobres de la población, en los cuales la necesidad de generar ingresos es vital para la subsistencia familiar. Asimismo tiene efecto importante en la disminución de la autoestima y en el desarrollo o expresión de las capacidades personales subjetivas vinculadas a la posibilidad de ejercer directamente control sobre asuntos o temas de interés propios.

FACTORES ASOCIADOS A LA VIOLENCIA DOMÉSTICA

La eficacia de las políticas se mide por su capacidad para incidir en los factores que determinan la violencia doméstica y reducir o eliminar sus consecuencias personales y sociales. La condición femenina constituye de por sí un factor de riesgo importante ya que las mujeres constituyen las principales víctimas de violencia. Esta es un problema multicausal que se asocia con factores individuales y sociales. Entre los individuales cabe destacar sexo, edad, otros aspectos biológicos y fisiológicos, nivel socioeconómico, situación laboral, nivel de educación, uso de alcohol o drogas y el haber sufrido o presenciado maltrato físico en la niñez. Los factores sociales incluyen la desigualdad de ingresos, la violencia en los medios de comunicación, los efectos de las posguerras, los controles institucionales débiles (especialmente en los sistemas policiales y judiciales) y las normas culturales. Uno de los factores más significativos en el comportamiento violento son las pautas culturales por cuanto la violencia puede ser parte de las normas que determinan el comportamiento e identidad de los grupos. Los estereotipos de género refuerzan la idea del "derecho" del esposo/compañero a controlar el comportamiento de su pareja a través de la violencia.[10]

Derechos humanos y violencia contra las mujeres

La violencia contra la mujer menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales. En las definiciones del derecho internacional y de diversos convenios sobre derechos humanos la violencia contra la mujer es una forma de discriminación. Los derechos y libertades básicos comprenden:

- El derecho a la vida.
- El derecho a no ser sometido a torturas o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- El derecho a protección en condiciones de igualdad con arreglo a normas humanitarias en tiempo de conflicto armado internacional o interno.
- El derecho a la libertad y a la seguridad personales.
- El derecho a la igualdad ante la ley.
- El derecho a la igualdad en la familia.
- El derecho al más alto nivel posible de salud física y mental.
- El derecho a condiciones de empleo justas y favorables.

Fuente: Recomendación General No. 19 aprobada en su 11º período de sesiones, en 1992, por el Comité de Seguimiento de la aplicación de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres.

TIPOS DE POLÍTICAS PARA ERRADICAR LA VIOLENCIA DOMÉSTICA

La violencia doméstica es un problema social y político que requiere ser enfrentado mediante un conjunto coherente de decisiones, acciones y arreglos institucionales para su implementación, seguimiento y evaluación. El Estado debe adoptar e implementar dos tipos de medidas fundamentales:

a) *legislativas*: leyes nacionales o disposiciones emanadas de entes legislativos formales provinciales o municipales y

b) *políticas*: planes de gobierno, resoluciones ministeriales, programas sectoriales, proyectos provinciales o municipales y otras disposiciones de los gobiernos locales.

PASOS CLAVE PARA EL DESARROLLO DE POLÍTICAS SOBRE VIOLENCIA DOMÉSTICA

El proceso de diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas sobre violencia doméstica, cualquiera que sea su jerarquía político-administrativa , debería incluir los siguientes pasos:

Definición del problema

El problema de la violencia contra la mujer se define en distintas dimensiones, particularmente en lo relacionado con:

a) el establecimiento de las características y magnitud de la violencia doméstica en un país específico (o en el contexto de que se trate cualquiera que sea su alcance);

b) su impacto social, económico, político y cultural tanto en el orden colectivo como personal de quienes sean protagonistas de la violencia;

c) los actores sociales vinculados a la atención y prevención del problema;

d) la información existente sobre el tema y las necesidades de nueva evidencia para analizar los múltiples factores asociados a la problemática.

Elementos básicos a evaluar para elegir políticas

Generalmente al momento de elegir las políticas más convenientes y factibles para enfrentar la violencia doméstica es importante evaluar elementos tales como la igualdad y equidad de género, la presencia de prácticas discriminatorias, la eficacia y eficiencia de las organizaciones y de los actores que estarán involucrados en la solución, los costos, las bases legales que sustenten las posibles iniciativas y la experiencia y antecedentes y las condiciones institucionales para su ejecución, entre otras.

Identificación de alternativas de políticas

Se debe reconocer y establecer una combinación de las posibles opciones o alternativas de directrices de políticas que cumplan con los criterios señalados anteriormente, tomando en consideración diversos escenarios futuros y las necesidades de los grupos de población prioritarios.

Evaluación y selección de alternativas de políticas

Este proceso técnico estima la capacidad de las alternativas para solucionar el problema. Implica analizar opciones evaluando sus posibilidades como factor de solución. Una vez que han sido transformadas en estrategias, lineamientos de políticas y acciones programáticas se estima su posible impacto. Existen diversos métodos para analizar las alternativas de políticas, por ejemplo, el de costo/beneficio/efectividad, que asegura la identificación de la solución más eficiente de los problemas en la búsqueda de la maximización de resultados. Otro método es el análisis de decisión o el de programación lineal o programación estratégica.

Seguimiento y evaluación de las políticas implementadas

Es necesario establecer mecanismos de monitoreo y evaluación para medir el impacto de las políticas y para detectar los efectos secundarios no deseados en su implementación.

Todos estos pasos son fundamentales para asegurar que las políticas públicas estén bien diseñadas e incluyan instrumentos eficaces que guíen las directrices políticas y administrativas incorporadas.

Ámbitos prioritarios de las políticas sobre violencia doméstica

Cada país debe desarrollar políticas en los niveles macro, sectorial, comunitario e individual con el objetivo de enfrentar las causas y consecuencias de la violencia contra la mujer. En el nivel macro se deben elaborar políticas dirigidas a la erradicación de la violencia y, al mismo tiempo, desarrollar medidas específicas sobre violencia de género en las distintas intervenciones sectoriales. Las leyes y otras políticas sancionadas por el Estado que inciden en diversas áreas relacionadas con la igualdad y equidad de género, tales como las que tratan de la violencia doméstica, juegan sin embargo un rol muy importante en la prevención dirigida a la población en general. Ello se debe a que tratan de generar cambios en los comportamientos y en los valores y prácticas sociales y culturales en las instituciones, organizaciones y la sociedad en general, creando progresivamente relaciones más igualitarias entre hombres y mujeres.

Una proporción significativa de las iniciativas de políticas públicas ya es parte de los esfuerzos que realizan algunos países de América Latina y el Caribe, aun cuando no siempre con la articulación coherente que sería deseable en un marco orgánico de política pública interesado en garantizar la igualdad y equidad de género, la lucha contra la violencia contra la mujer y la superación de ese flagelo.

En el siguiente cuadro se presentan los ámbitos de los instrumentos de políticas y leyes sobre violencia contra la mujer.

ÁMBITOS DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS SOBRE VIOLENCIA

Políticas vinculadas a la igualdad y equidad de género	Políticas vinculadas a la violencia de género	Políticas que tratan específicamente sobre violencia doméstica
Macropolíticas orientadas al desarrollo integral y la gobernabilidad democrática, con enfoque de género y derechos humanos	Leyes y otras políticas sobre violencia de género con asignación presupuestaria y condiciones institucionales adecuadas	Atención integral intersectorial: prevención, detección, atención intersectorial, sanción, rehabilitación, evaluación y monitoreo
Políticas sociales y económicas, particularmente las de salud, educación, empleo y justicia que enfrenten la discriminación	Programas de prevención de la violencia de género y promoción de relaciones igualitarias entre los sexos	Atención, prevención y sanción a las distintas tipologías de violencia y relaciones entre víctimas y victimarios
Políticas dirigidas a incrementar la participación de las mujeres en el ejercicio del poder y la toma de decisiones	Programas de atención integral a la violencia de género que incluyan la detección en sectores específicos: salud, educación, empleo y grupos comunitarios entre otros	• Medidas de protección para las víctimas y sus hijos • Legislación que faculte al juez para dictar medidas urgentes para garantizar la protección y bienestar de las personas afectadas y su grupo familiar. Asimismo, para establecer otras medidas relacionadas con la obligación alimentaria provisional, la tenencia de los/as hijos y contacto con sus progenitores
Políticas dirigidas a promover en los medios de comunicación el fomento de relaciones igualitarias y equitativas entre los sexos y la resolución pacífica de conflictos	• Prevención, atención y sanción de la violencia de género en los espacios institucionalizados. • Campañas educativas sobre la violencia de género, incluyendo la violencia doméstica y de condena social de los agresores	• Medidas de protección de bienes • Medidas que garanticen la satisfacción de las necesidades de los niños y del grupo familiar
Mecanismos institucionales para el logro de la equidad de género y la igualdad de oportunidades	Sistemas de información y protocolos de atención a la violencia de género	Sanciones y rehabilitación de agresores
Coordinación intersectorial para la implementación de políticas nacionales de equidad de género	Coordinación intersectorial para la atención integral a la violencia de género	• Justicia independiente y sensibilizada en la problemática que actúe de inmediato para garantizar la integridad de las personas afectadas • Servicios de salud que garanticen los derechos y empoderamiento de las personas afectadas

Medidas para enfrentar la violencia doméstica

Para enfrentar la violencia doméstica de un modo efectivo se requiere

a) adoptar medidas específicas para la prevención, atención, rehabilitación y sanción de la violencia en un marco de integralidad y promoción de los derechos humanos;

b)diseñar leyes que contengan medidas de protección a las personas afectadas y sanción y/o rehabilitación a los agresores;

c) establecer garantías para las mujeres afectadas;

d) diseñar un marco de referencia para la oferta de servicios intersectoriales eficaces;

e)promover medidas que favorezcan un cambio institucional en los sectores que trabajan en la problemática de la violencia doméstica, en la cultura organizacional, en la planificación y en la asignación y ejecución presupuestaria;

f) favorecer el empoderamiento de las mujeres en el diseño, implementación, evaluación y seguimiento de leyes y políticas; y

g) fomentar los espacios de participación social para asegurar el acceso de la mujer a los procesos de toma de decisiones.

CONDICIONES INSTITUCIONALES PARA DESARROLLAR POLÍTICAS SOBRE VIOLENCIA DOMÉSTICA

Las condiciones institucionales principales para el desarrollo de políticas sobre violencia contra la mujer son la coordinación intersectorial, los presupuestos públicos adecuados y la existencia de sistemas de información.

Coordinación intersectorial: hacia la construcción de políticas de Estado

El abordaje del reto de la violencia doméstica requiere respuestas multisectoriales, interdisciplinarias e integrales en todo el aparato público. Para materializarlas es necesario crear un mecanismo de coordinación fundamentado en una normativa formal y explícita y que organice la participación de los distintos entes intervinientes. Para ello será necesario concertar las acciones de los diferentes organismos responsables, integrando sus acciones a fin de crear efectivamente una política de Estado frente al problema. En esta alianza deben participar el Poder Ejecutivo y los organismos responsables de educación, salud y otras políticas sociales, incluidas las políticas sobre igualdad y mujer, los organismos de seguridad, el Congreso o Asamblea Nacional, el Poder Judicial, las instituciones de asistencia inmediata, los albergues públicos y privados y las organizaciones no gubernamentales, especialmente de mujeres.

Para que la fundamentación de carácter normativo funcione eficazmente debe estar expresada en un instrumento de política concertado y negociado estratégicamente entre todos los actores responsables. Ese instrumento puede partir de un decreto presidencial y/o puede estar expresado en términos más operacionales en un plan nacional estratégico de erradicación de la violencia contra la mujer, o en un plan de gran alcance, tal como un plan de igualdad de género o un plan sobre la violencia contra la mujer, dentro de cuyos contenidos se inserte, según el alcance del instrumento, el combate a la violencia doméstica como un lineamiento u objetivo estratégico.

Presupuestos públicos

Es imprescindible que los gobiernos asignen los recursos financieros necesarios para enfrentar la violencia doméstica y que ejecuten los presupuestos preparados. La inversión pública para la atención, prevención y sanción de la violencia contra las mujeres cumple varias funciones sociales:

a) Contribuye a reducir las brechas en la calidad de vida entre hombres y mujeres. La violencia basada en género es un factor de riesgo de muerte y mala salud de las mujeres.

b) Favorece el desarrollo de modelos de intervención asegurando las necesidades de los distintos grupos de mujeres según edad, lugar de residencia, nivel socioeconómico, etnia y otras categorías.

c)Permite extender la cobertura de la atención, crear servicios adaptados a las necesidades de las víctimas, sancionar a los agresores y prevenir hechos de violencia en el futuro y en las futuras generaciones siempre que sea proporcional a la magnitud del problema.

d) Promueve un mejor uso de los recursos en áreas tales como salud, educación, vivienda, seguridad ciudadana y otras. Asimismo, puede servir de canal para reasignar recursos hacia áreas centrales para lograr relaciones más igualitarias entre hombres y mujeres.

Sistemas de información

Los sistemas de información permiten dar seguimiento al cumplimiento de las leyes y políticas y determinar su impacto en la población. Deben ser prácticos y coordinados por las entidades nacionales encargadas de las estadísticas y cuentas nacionales y sectoriales. Es importante que los sistemas de información cumplan con los siguientes criterios:

a) que la recolección de información forme parte del modelo integral de atención y que el personal esté capacitado en el trato a las víctimas a fin de prevenir la re-victimización;

b) que sus instrumentos de recolección de información sean sencillos y que contengan como información mínima: sexo, edad, tipo de violencia, tipo de relación con el agresor, sexo del agresor, y lugar de residencia;

c) que se recolecten y analicen los datos de manera regular, a escala local, regional y nacional para vigilar la situación y para la programación y abogacía en los tres niveles;

d) asimismo, es necesario que se publiquen y se diseminen regularmente informes nacionales para su uso en el desarrollo de políticas sobre violencia contra la mujer.

REFERENCIAS

[1] Organización Mundial de la Salud. 2002. Informe Mundial sobre Violencia y Salud. OPS. Washington, D.C.
[2] Profamilia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud. Colombia, 2000.
[3] Ministère de la Santé Publique et de la Population. Enqueté Mortalilité, Morbidité et Utilisation des Services- EMMUS-III, Haití, 2000.
[4] Encuesta Demográfica y de Salud. Nicaragua. 1998. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y Ministerio de Salud.
[5] Instituto Nacional de Estadística e Informática. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar. Perú, 2000.
[6] Family Violence Prevention Fund. 2002. Identifying and responding to domestic violence-Consensus recommendations for child and adolescent health. San Francisco.
[7] Citas 2, 3, 4 y 5. Ibid.
[8] Kishor, Sunita and Jonson, Kiersten. 2004. *Profiling domestic violence: A multi-country study*. ORC Macro. Maryland. June, 2004.
[9] OPS/OMS. 2003. Curso a distancia sobre atención integral a la violencia doméstica y sexual. Washington, D.C.
[10] Buvinic, M., Morrison, M., y Shifter, M. 1999. La violencia en las Américas: marco de acción. En: *El costo del silencio-Violencia doméstica en las Américas*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
[11] Patton, Carl. 1993. *Basic methods of policy analysis and planning*. Prentice Hall, New Jersey.
[12] Kingdon, John. 1995. *Agendas, alternatives, and public policies*. The University of Michigan, Harper Collins College Publishers. New York.