



***POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE VIOLENCIA  
CONTRA LAS MUJERES: NECESIDAD  
URGENTE DE BALANCES ESTRATÉGICOS***

**Autora: Ana Carcedo,  
Costa Rica**

**PANEL No. 09**

***“Políticas de Seguridad Ciudadana con Enfoque de Género”***

## **POLITICAS PUBLICAS SOBRE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES: NECESIDAD URGENTE DE BALANCES ESTRATÉGICOS**

**Ana Carcedo**

La violencia contra las mujeres es un problema milenario, tan antiguo quizás como la propia historia de la humanidad. Es probable que las primeras sociedades se constituyeran sobre la base de la violencia física y sexual contra las mujeres, pues no otra cosa es el tráfico de mujeres entre tribus de la que dan cuenta las y los antropólogos<sup>1</sup>.

Sin embargo, este problema de tan larga data hace tan sólo tres décadas que ha sido visibilizado, por tanto la historia de los esfuerzos para erradicarlo es muy reciente. Fueron las propias mujeres maltratadas quienes se encargaron de mostrarlo, denunciarlo y plantearlo como un problema social. En poco tiempo las organizaciones de mujeres, y en particular el movimiento feminista mundial, mostraron además que se trata de un problema universal, de gran envergadura tanto por su universalidad y extensión como por sus consecuencias. Simultáneamente exigieron respuestas de los Estados, señalando las responsabilidades y competencias de cada actor social involucrado.

En algo más de tres décadas son incontables las acciones emprendidas en el mundo que en una u otra forma abordan el problema de la violencia contra las mujeres. En particular en Centroamérica, la década de los noventa ha visto multiplicarse las iniciativas en este sentido, primero de parte de las organizaciones de mujeres y luego de las instituciones estatales. En la actualidad contamos en todos los países de la región al menos con nueva legislación, programas de atención, campañas de prevención, investigaciones y experiencias de capacitación de funcionarios y funcionarias públicas. Y dependiendo de cada país podemos añadir a esta lista albergues para las mujeres sus hijas e hijos, líneas telefónicas gratuitas, clínicas especializadas, protocolos de atención en los centros de salud, Juzgados especializados, programas de prevención en los centros de estudio y de trabajo, Planes Nacionales o Comisiones Especiales.

La existencia de todos estos recursos y respuestas es sin duda un gran logro. De esto no cabe la menor duda. Para quienes viven hoy las situaciones de violencia y para quienes las apoyamos desde las organizaciones o instituciones, contar con estos recursos abre posibilidades que hace tan sólo 10 o 15 años teníamos vedadas. Sin embargo, las mujeres siguen siendo asesinadas por sus compañeros, excompañeros, familiares, vecinos, novios, interesados, clientes (en el caso de las trabajadoras sexuales), y por conocidos y desconocidos que las atacan sexualmente. Las mismas leyes que han sido concebidas en principio para protegerlas, con frecuencia se vuelven en su

---

<sup>1</sup> Rubin, Gayle. 1986. "El Tráfico de Mujeres: Notas sobre la Antropología Política del Sexo" en Nueva Antropología Vol. VIII, N. 30.

contra. Y en las instituciones y en los nuevos programas creados para apoyarlas siguen corriendo el riesgo de que las maltraten y revictimicen.

Teniendo estas contradicciones de fondo cabe preguntarse si estas políticas públicas, que con tanto esfuerzo hemos logrado implementar, le permiten a nuestras sociedades avanzar en la erradicación de la violencia que vivimos las mujeres. No se trata de una pregunta retórica, o de una disculpa para mostrar pesimismo, porque no tengo una visión pesimista de este proceso. Tampoco se trata de hacer un balance negativo. La pregunta es tan literal como práctica y conduce a otras más concretas. ¿Hacia donde caminamos? ¿Destinamos bien nuestros esfuerzos? ¿Podríamos dirigirlos mejor? Si queremos transformar la sociedad para librarla de la violencia contra las mujeres hay preguntas fundamentales, como estas, que tenemos que plantearnos para empezar a responderlas.

Estas preguntas no nos las hacemos frecuentemente. Los balances sobre políticas públicas sobre violencia contra las mujeres suelen brindarnos una primera visión que es difícil trascender y que se resume en “estamos mejor porque tenemos recursos que antes no teníamos”. Esto sin duda es cierto. Pero si el referente para el balance es únicamente el punto de partida, -en el que carecíamos de todo incluso de la conciencia del problema-, pocas lecciones podremos sacar para dirigir nuestras acciones actuales y futuras. Por citar un ejemplo, en la segunda mitad de los 90 la mayoría de nuestros países aprobaron algún tipo de legislación relacionada con la violencia contra las mujeres. Pocos años después es claro que no cualquier ley es la más idónea, y que en ocasiones la legislación aprobada se convierte en un instrumento en manos de los agresores para maltratar más a las mujeres. A esto regresaré más adelante.

Por otra parte, podremos hacer un balance positivo, obligadamente positivo dado el punto de partida. Pero la mayoría de estas políticas públicas se dirigen a atender el problema cuando este se manifiesta. ¿En qué medida trascendemos las respuestas urgentes e inmediatas y nos estamos acercando a nuestro objetivo, la erradicación de la violencia contra las mujeres? Y sobre todo ¿cómo podemos desde hoy apuntar a esa meta?

Mirar únicamente al punto de partida se convierte en un problema para hacer balances estratégicos sobre las políticas públicas desarrolladas en relación a la violencia contra las mujeres. Nuestros referentes alumbran más el pasado que el futuro. Tanto es así que ha llegado un momento en que parece que ya está todo dicho y todo propuesto. En este sentido existen modelos de Planes Nacionales, algunos muy detallados, otros muy avanzados y desarrollados, propuestas de capacitación de funcionarios y funcionarias de los tres poderes, estilos de campañas en medios, y en fin, un gran acervo de recursos, muy valiosos. Pareciera que entramos en una etapa del problema, que yo llamaría administrativa, en la que la tarea es implementar las propuestas y lograr los recursos para ello. Sin embargo, considero que el mayor reto que tenemos enfrente no es administrativo. No consiste en desarrollar la carpintería para lograr que en todas las regiones haya Albergues, en todas las Municipalidades Oficinas de la Mujer o Comisarías, o en todas las Clínicas equipos

especializados o en todos los países Planes Nacionales. El reto sigue siendo político, tan político como lo fue en los 80s.

El punto de partida en el que carecíamos de todo, y las tareas administrativas son con demasiada frecuencia los referentes que tenemos actualmente para hacer balances de políticas públicas. Esta, por otra parte, es la lógica de los balances institucionales, y quizás sea esta práctica la que está dejando mayor huella en la construcción de una visión colectiva. Pareciera que carecemos de otros puntos de comparación y de la posibilidad de seguir siendo un movimiento inspirador, creativo, político en el sentido más estratégico del término, como lo fuimos al inicio. Recordemos que ha sido en América Latina donde se ha acuñado el concepto de violencia patrimonial, y donde no aceptamos que sean las mujeres maltratadas las que tengan que irse a un albergue e innovamos con leyes para sacar a los agresores de las casas.

Tenemos acumulada suficiente experiencia y en ocasiones la hemos elaborado lo suficiente como para avanzar sustancialmente en la dimensión más política de nuestros esfuerzos. En esta intervención quiero señalar algunos elementos que apuntan, precisamente, hacia la construcción de estos referentes que nos permitan valorar nuestros esfuerzos y logros con un sentido estratégico.

El primer elemento que quiero traer a discusión se relaciona con dotarnos de instrumentos que nos permitan, precisamente, valorar el desempeño de nuestros países en relación a la violencia contra las mujeres, y ver la evolución en el tiempo. Me refiero a poder contar con un sistema de indicadores que nos den una visión general de la situación y nos permita hacer balances estratégicos.

Hasta el momento la mayoría de la información estadística que se recoge en nuestros países y en el resto del mundo tiene que ver con la prevalencia e incidencia de la violencia contra las mujeres, y con los servicios que se brindan desde las instituciones. Hay en particular un interés, en mi opinión desproporcionado, por conocer con exactitud el número de mujeres maltratadas en cada país. Sin restarle importancia a este tipo de información, hay que recordar que, como bien sabemos, hay muchas limitaciones para conocerla con exactitud. Por otra parte este interés por la información centrada en las mujeres maltratadas tiene también riesgos. Por ejemplo, en algunos países se ha tratado de montar una base de datos con las mujeres que solicitan apoyo, lo que plantea serios problemas éticos, pues viola el derecho a la privacidad y la confidencialidad. Además el hecho de centrar la atención sobre las mujeres maltratadas tiene el riesgo de invisibilizar a los agresores, que se convierten en seres anónimos, y de naturalizar la violencia, como algo que ocurre y no algo que alguien ejecuta. Siempre me he preguntado por qué no registramos a los agresores, ya que ellos son los que constituyen el riesgo, en lugar de a las mujeres maltratadas.

La información y las estadísticas relativas al número de mujeres maltratadas y a los servicios brindados, nos brindan un primer panorama, muy elemental del problema. Se trata de una foto limitada y estática. Podemos destinar más esfuerzos en obtener cada vez más estadísticas en este campo, y de mejor

calidad. Sin embargo, esto no nos permitirá conocer mejor el desempeño de cada uno de nuestros países en materia de violencia contra las mujeres. Este desempeño tiene que ver con las acciones que se emprenden para erradicar la violencia, y sobre todo con el carácter de estas acciones y las transformaciones sociales y culturales que van produciendo.

En este sentido, no es una foto lo que requerimos, sino al menos una radiografía que nos permita profundizar también en los factores que alimentan este problema. Que nos permita, así mismo, valorar las respuestas sociales. Con estos tres elementos, la manifestación del problema y sus impactos, las fuerzas motoras que lo impulsan, y las respuestas sociales desarrolladas para enfrentarlo, podemos tener una visión más dinámica del estado de la cuestión. Podemos tener un instrumento que nos permita sacar lecciones del pasado y apuntar al futuro.

El segundo elemento que quiero señalar es que en todos nuestros países tenemos un referente obligado, aunque esté muy ausente de nuestras vidas y prácticas cotidianas. Se trata de la Convención de Belem do Pará. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres es un referente obligado, antes que nada porque todos nuestros Estados la han ratificado y por tanto se han comprometido a realizar acciones específicas en diversos campos. Es también un referente obligado porque en este instrumento se ha concretado todo un programa, quizás no total y definitivo pero si justo e imprescindible, para abordar en forma específica la violencia contra las mujeres.

Si nos damos a la tarea de revisar el cumplimiento de Belem do Pará en cada uno de nuestros países, nos vamos a asombrar de lo lejos que estamos de honrar los compromisos asumidos. No sólo por lo limitado de las acciones estatales. Antes que nada, y sobre todo, porque se ha perdido el espíritu de esta Convención. Belem do Pará aborda el problema de la violencia contra las mujeres, sin embargo, en todos y cada uno de nuestros países las políticas públicas, salvo contadas excepciones, están dirigidas a enfrentar la violencia intrafamiliar<sup>2</sup>. Y esta es una diferencia significativa.

Antes que nada es necesario señalar que, aunque frecuentemente una y otra expresión de la violencia se confundan, lo cierto es que representan problemas diferentes que ocasionalmente se relacionan. La violencia contra las mujeres no se agota en el ámbito doméstico, pues ocurre en todos los espacios, ya que en todos ellos se gestan y desarrollan relaciones de poder entre los géneros. Por otra parte, las agresiones en el seno de la familia no solo tienen como blanco a las mujeres, sino que incluyen a otros miembros independientemente de su género, en particular a niñas, niños y adolescentes, y a personas adultas mayores.

Desde el movimiento feminista hemos señalado la necesidad de abordar en forma específica cada una de las diferentes manifestaciones de la violencia dentro y fuera de la familia, pues cada una está basada en alguna forma de

---

<sup>2</sup> García, Ana Isabel et al. 2000. "Sistemas Públicos Contra la Violencia Doméstica en América Latina: Un Estudio Regional Comparado". GESO. San José, Costa Rica.

inequidad, ya sea de género, de edad, o en otras formas de discriminación social, como la que viven las personas con discapacidad o las personas adultas mayores. De hecho existe una Convención sobre los Derechos del Niño y muchos países han elaborado ya Códigos específicos para la población menor de edad. En Costa Rica existen además leyes específicas para personas adultas mayores y para personas con discapacidad. Existe incluso una para las personas con VIH-SIDA.

Sin embargo, quienes hayan intentado legislar o desarrollar programas específicos sobre violencia contra las mujeres se habrán encontrado, como nos hemos encontrado en Costa Rica, con una gigantesca oposición de parte de legisladores, políticos y en general de quienes deciden y ejecutan las políticas públicas. Hay una presión permanente por tener como objeto de atención a las familias y no a las mujeres. Cuando reclamamos la necesidad de acciones y políticas específicas para abordar la violencia contra las mujeres, se nos dice que somos excluyentes, o que discriminamos al resto de las personas que también son maltratadas, y que por tanto nuestras intenciones chocan con el derecho constitucional a la igualdad de trato. Sospechosamente, este argumento no es utilizado cuando se trata de la protección específica de otras poblaciones como las antes mencionadas.

El primer punto del balance que deberíamos incluir, es precisamente este. ¿Hay o no políticas para enfrentar la violencia específica contra las mujeres, en todos los ámbitos, en todas sus manifestaciones, y sobre todo entendiéndola como violencia por razones de inequidad de género, tal como plantea Belem do Pará y tal como nuestros Estados se han comprometido a implementar? El balance, desde esta perspectiva, ya no es tan claro ni tan positivo. No sólo hay grandes carencias de acciones, por ejemplo, frente a la violación, al acoso sexual o al maltrato de parte de instituciones estatales que vivimos las mujeres. El problema central es la gigantesca resistencia existente para abordar la violencia contra las mujeres como tal.

Podríamos preguntarnos cuánto se pierde por tener políticas sobre violencia doméstica o violencia intrafamiliar en lugar de políticas sobre violencia contra las mujeres. Tenemos suficiente experiencia como para poder afirmar que no sólo perdemos mucho. También arriesgamos mucho. Cuando se habla de violencia intrafamiliar muy fácilmente se ignora o minimiza la violencia contra las mujeres, porque siempre encontramos mayor comprensión, sensibilidad, solidaridad y compromiso social frente a la violencia que viven las niñas y niños, las personas adultas mayores o las personas con discapacidad. Además, en el contexto familiar es muy fácil visibilizar a las mujeres como actoras de la violencia y tomar esto como ocasión o excusa para ignorar la violencia que ellas reciben.

No es casual que cuando hablamos de violencia contra las mujeres escuchemos, por ejemplo, “pero también hay hombres agredidos”, o “los que más sufren la violencia son los niños y niñas”. No nos engañemos. Esta sistemática desviación de la atención hacia otras formas de violencia en las que las mujeres no somos blanco sino victimarias no es casual. Es una medida

de lo legitimada que está en nuestras sociedades la violencia contra las mujeres, y de la subsecuente resistencia a erradicarla.

Las pérdidas y los riesgos no quedan en el plano de lo simbólico. Cuando tenemos, por ejemplo, leyes sobre violencia doméstica o violencia intrafamiliar genéricamente neutras, y no leyes de violencia contra las mujeres, los hombres agresores pueden usarlas en contra de las mujeres que maltratan. Con una Ley como la aprobada en Costa Rica, un hombre contra el que se dictaron siete veces medidas de protección que le obligaron a salir de la casa, probó en la séptima oportunidad solicitarlas también el contra la esposa. El resultado puede ser sorprendente desde el punto de vista de la justicia real, pero esperable desde la lógica formal. El consiguió que la misma jueza que dictó las medidas en su contra las levantara y ordenara la salida de la casa de la esposa. Esta situación se mantuvo los seis meses de ley y los siguientes seis meses de prórroga. Terminado este período el hombre volvió a solicitar y lograr las medidas contra la esposa a pesar de que ésta ni siquiera había regresado ni mantenido contacto con la familia. Esta no es una situación aislada ni excepcional. Cada vez más los hombres agresores están usando las leyes genéricamente neutras en contra de las mujeres que ellos maltratan.

El tercer elemento que quiero traer a discusión en relación a los referentes para evaluar las políticas públicas en relación a la violencia contra las mujeres tiene que ver con el carácter del Estado.

Un Estado, cualquiera que sea su tamaño y el número o tipo de responsabilidades que asume, tiene al menos dos obligaciones ineludibles: garantizar la seguridad y la justicia a las y los habitantes. Aunque estas no son las únicas tareas de un Estado, pues debe además de velar por el bienestar de la población en muchos otros terrenos, esas dos, por sí mismas, justifican la existencia de un organismo que se coloca por encima de las personas individuales y hace cumplir las reglas de convivencia por las que se rige el conjunto.

Legislar, tener una policía eficaz, castigar y controlar a los agresores, administrar justicia, garantizar seguridad a las mujeres maltratadas, son tareas de competencia estatal en las que la sociedad civil no podemos ni debemos sustituirlo, o no al menos en tanto no haya una transformación radical del Estado y éste deje de actuar en nombre y por encima de las personas. Podemos, desde nuestros espacios, propiciar que todas esas tareas se realicen de mejor manera, apoyarlas o reforzarlas, pero no son, por su naturaleza, nuestra responsabilidad.

No son estas las responsabilidades únicas de un Estado, sino tan sólo las ineludibles, sea cual sea su nivel de recursos. En este sentido, no es aceptable el argumento muy usado de que no se puede penalizar la violencia contra las mujeres porque no habría cárceles donde recluir a los agresores. En la medida en que las hay para controlar otras conductas antisociales debe haberlas también para sancionar estas.

Curiosamente, las respuestas estatales frente a la violencia contra las mujeres han abordado muchos aspectos, pero donde más fallan es, precisamente, en lo que respecta a la seguridad y la justicia efectiva que ofrecen a las mujeres. La investigación de la Ruta Crítica, realizada en diez países de Centroamérica y la región andina<sup>3</sup>, mostró que históricamente y al menos hasta mediados los 90's, fueron precisamente las instituciones policiales y judiciales donde las mujeres entrevistadas encontraron más obstáculos en sus procesos de librarse de la agresión que recibían y por la que acudieron a estas instancias.

En lugar de abordar con urgencia, voluntad y seriedad estos objetivos, nuestros Estados se han abocado más a otros campos como la atención, la capacitación de funcionarios y funcionarias, las campañas de sensibilización o los programas educativos. Todas estas son iniciativas necesarias, pero terminan perdiendo sentido si lo más elemental falta. Y lo cierto es que, aún hoy, ningún Estado le puede garantizar a una mujer maltratada seguridad y justicia.

En ocasiones pareciera que el desarrollar todas esas otras acciones ha permitido no tocar lo fundamental. Se trata del viejo principio reformista “que algo cambie para que nada cambie”. De hecho cuando pedimos cuentas a las instituciones estatales sobre el cumplimiento de sus responsabilidades, lo más esperable es que nos devuelvan una larga lista de todas las actividades que han realizado. Y si preguntamos para que sirvió, muy probablemente no encontremos respuesta. En Costa Rica en un momento determinado escribimos una carta a la entonces Ministra de Seguridad denunciando hechos bien conocidos de incumplimiento de la Ley Contra la Violencia Doméstica de parte de los policías, como el que se negaban a proteger a las mujeres maltratadas y detener a los agresores. Las organizaciones de mujeres demandamos que actuara para cambiar esta situación y la respuesta que encontramos fue que la policía había sido ya capacitada<sup>4</sup>.

Una interpretación más benévola, y seguramente más justa, es que en realidad las primeras iniciativas estatales en la mayoría de los casos se deben al empeño de mujeres concretas que han avanzado lo que han podido desde los espacios que ocupan en la administración pública, usualmente en instituciones de salud, educativas, o en los organismos gubernamentales de defensa de los derechos de las mujeres, espacios que no son precisamente donde se toman las grandes decisiones sobre seguridad y justicia. También podría decirse que frecuentemente los gobiernos comenzaron a secundar lo que las organizaciones de mujeres hacíamos, y que privilegiaron el campo de la atención y la denuncia, donde nuestras iniciativas fueron en un inicio más visibles.

Las experiencias e historias nacionales son sin duda muy diferentes, pero todas parecen tener un denominador común marcado por una multiplicidad de iniciativas estatales que sin embargo no logran garantizarle a las mujeres maltratadas lo más fundamental: su seguridad y que se les haga justicia. Una

---

<sup>3</sup> Sagot, Montserrat y Ana Carcedo. 2000. La Ruta Crítica de las Mujeres Afectadas por la Violencia Intrafamiliar en América Latina. OPS: San José, Costa Rica.

<sup>4</sup> En una mesa redonda esta Ministra en una ocasión se quejó, ella misma, de que los policías no cumplían su cometido en materia de violencia intrafamiliar.



demostración palpable de esto es que los Albergues siguen teniendo gran demanda, pues ni las leyes, ni la policía, ni los juzgados consiguen controlar a los agresores ni logran evitar que las mujeres maltratadas estén en riesgo de muerte. Este debería ser nuestro indicador más significativo.

He compartido algunas reflexiones que últimamente ocupan mi atención con el propósito de plantear que los grandes retos que enfrentamos en relación a la violencia contra las mujeres no son administrativos, sino eminentemente políticos. Trato sobre todo de recordar que nuestro objetivo último es la erradicación de la violencia contra las mujeres, y no la existencia de buenas políticas públicas. Que en este sentido, nuestra meta última es que no haya necesidad de políticas públicas. En resumen, que estas respuestas son los medios y no el objetivo de nuestro trabajo. No perdamos de vista ese objetivo, para poder seguir siendo inspiradoras, como lo hemos sido en nuestra ya larga historia de tres décadas. Estamos en América Latina, una de las regiones del mundo en el que el movimiento de mujeres ha sido más creativo, precisamente, para enfrentar la violencia contra las mujeres.

## **BIBLIOGRAFÍA**

(Pendiente)

## **RESEÑA BIOGRÁFICA DE LA AUTORA**

(Pendiente)