



## PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN

### NOVENO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE (2002)

#### **Violencia contra las mujeres en Costa Rica Aportes para la discusión sobre un Sistema de Vigilancia y Protección del Derecho de las mujeres a vivir libres de violencia**

*Ana Carcedo*

Con la colaboración de  
*Mercedes Arguedas*  
y de *Ingrid Behm* y *Rocío Rodríguez*  
en la realización de grupos focales



## ÍNDICE

VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, HACIA UNA DEFINICIÓN CONSENSUADA .....	4
1.1 Violencia contra las mujeres, violencia derivada de la desigualdad de género .....	4
1.2 Violencia contra las mujeres, violencia intrafamiliar, violencia doméstica, violencia de género .....	7
1.3 Las mujeres blanco privilegiado de múltiples actores en diversos contextos	9
1.4 Expresiones de violencia identificadas en Costa Rica .....	10
1.5 Violencia contra las mujeres, diferentes concepciones y alcances .....	14
MARCO JURÍDICO PARA LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE LAS MUJERES A VIVIR LIBRES DE VIOLENCIA .....	18
2.1 La Convención de Belem do Pará, el referente obligado .....	18
2.2 Los mandatos de Belem do Pará .....	19
2.3 Más de una década de construcción de un nuevo marco jurídico nacional .	23
2.4 El marco jurídico nacional relativo a la violencia contra las mujeres.....	26
2.4.1 Ley contra la Violencia Doméstica.....	26
2.4.2 Otras regulaciones en materia de familia .....	27
2.4.3 Regulaciones en materia penal .....	28
2.4.4.Ley Contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia .....	30
2.4.5 Ley de Protección a la Mujer Contra la Degradante Propaganda Comercial en los Medios de Comunicación Colectiva .....	31
2.4.6 Legislación relativa al INAMU.....	32
2.4.7 Legislación relativa al Poder Judicial.....	32
2.4.8 Legislación relativa al Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad.	33
2.4.9 Legislación relativa al Ministerio de Justicia .....	33
2.4.10 Legislación relativa a la Defensoría de los Habitantes .....	34
2.4.11 Legislación relativa a las Municipalidades.....	34
2.4.12 Legislación relativa al Instituto Nacional de Aprendizaje .....	35
2.4.13 Legislación relativa al Instituto Mixto de Ayuda Social .....	35
RESPUESTAS SOCIALES A LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES .....	37
3.1 Respuestas estatales.....	37
3.1.1 Prevención.....	38
La prevención del acoso sexual .....	45
La prevención en las normas y las prácticas jurídicas.....	45
Los cambios culturales, un amplio campo para la prevención .....	47
La movilización social como prevención.....	53
La mejor prevención, confrontar la discriminación y las relaciones desiguales de poder entre géneros .....	54
Un impacto que escapa a la medición.....	54
3.1.2 Atención.....	56
El Poder Judicial, la institución con mayor demanda de parte de las mujeres maltratadas.....	58

El INAMU y sus mandato en relación a la violencia contra las mujeres .....	59
El Sistema de Salud, un espacio estratégico para la atención .....	61
Atendiendo poblaciones particulares.....	62
Atención de la violencia institucional contra las mujeres, grandes vacíos .....	65
3.1.3 Legislación.....	66
4.1.4 Seguridad .....	68
Ministerio de Seguridad, cambios en la Policía y en el abordaje de la violencia .....	68
El Poder Judicial y su papel en la seguridad de las mujeres.....	69
El Ministerio de Justicia y el control de los agresores condenados .....	70
La seguridad de las mujeres, un problema complejo que requiere voluntad política y criterio técnico .....	70
4.1.5 Sanción .....	71
Sanciones penales .....	72
Sanciones administrativas.....	73
El balance general habla de impunidad.....	74
La penalización específica de la violencia contra las mujeres, un reto mayor	75
4.1.6 Reparación del daño .....	76
4.1.7 Apoyo social .....	77
UN RETO IMPOSTERGABLE: LA CREACIÓN DE UN SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES .....	80
4.1 Necesidad de un sistema de información sobre la violencia contra las mujeres .....	80
4.2 La información existente, logros, debilidades y vacíos .....	80
4.3 Propuestas en torno a la creación de un sistema de información sobre violencia contra las mujeres.....	85
5.1 Balance del cumplimiento de Belem do Pará.....	90
5.2 Avances y retos en la constitución de un sistema de vigilancia y protección .....	91
5.3 Una herramienta para analizar y actuar integralmente .....	96
5.4 Propuestas en torno a la creación de un sistema de vigilancia y protección del derecho de las mujeres a vivir libres de violencia .....	97
ANEXOS.....	104
NOTAS .....	108

Nota: Las cifras de las Ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Noveno Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

## **VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, HACIA UNA DEFINICIÓN CONSENSUADA**

### ***1.1 Violencia contra las mujeres, violencia derivada de la desigualdad de género***

El camino para llegar a conceptualizar la violencia contra las mujeres ha sido arduo, y no podía ser de otra manera, tratándose de una realidad invisibilizada y por lo tanto innombrada y ausente en las representaciones sociales. El proceso corre paralelo al iniciado por el movimiento de mujeres a nivel mundial a fines de los años sesenta, de denuncias públicas de la violencia, formulación de demandas y acciones prácticas para enfrentar las diversas formas de maltrato que se fueron develando. Este proceso obligó a acuñar nuevas palabras y conceptos, para así nombrar una realidad que hasta entonces no fue vista, o no al menos como un problema social.

La construcción del concepto de violencia contra las mujeres requirió dos procesos complementarios. El primero, combatir la naturalización del problema, es decir, dejar de ver esas expresiones de violencia como parte constitutiva, “natural” y por tanto incuestionable de una sociedad. El segundo, ver el fenómeno social como una realidad en la que las mujeres no son blanco casual de la agresión, sino por el contrario, su objetivo privilegiado.

En la corta historia de tres décadas, se ha ido desenmascarando el problema paulatinamente, a medida que voces colectivas de mujeres afectadas se levantaron visibilizando nuevas formas de violencia. La primera denuncia fue la de la violencia sexual, en particular la violación, que hasta entonces fue vista como responsabilidad de la víctima, o peor aún como fantasía erótica de toda mujer. Los mitos clásicos desde la antigüedad y la teoría psicoanalítica desde fines del siglo XIX, fomentaron esas visiones en el imaginario colectivo. Las legislaciones asumieron estos planteamientos y acorde a ellos trataron a las víctimas como victimarias.

El gran impulso a la visibilización de la violencia ejercida contra las mujeres y a su conceptualización ocurrió a partir de los años setenta, en el contexto de la segunda oleada feminista, y tuvo como primer campo de denuncia y acción la violencia en las relaciones de pareja. En los países anglosajones, en los que se inició este proceso, se identificó inicialmente la violencia física de parte de los esposos, lo que en forma implícita asumía que se daba en relaciones de pareja legalizadas, heterosexuales y convivientes<sup>1</sup>. Central en este proceso fue visibilizar y conceptualizar la direccionalidad de estas agresiones:

“El uso de términos neutrales o igualitarios como ‘violencia marital’ o ‘ataque conyugal’ (...) implican que cada compañero tiene igual

probabilidad de jugar el papel de perpetrador o de víctima en un episodio violento, que la frecuencia y severidad de la fuerza física usada por cada uno es similar, y que el significado social y las consecuencias de esos actos son iguales. Nada de esto es cierto” (Dobash y Dobash 1979, 11).

Posteriormente se denuncian e identifican, la violencia física, la violencia psicológica y la violencia sexual en cualquier tipo de relaciones de pareja (homosexuales y heterosexuales, convivientes y no convivientes, en unión libre, noviazgo, etc.). En Costa Rica se añaden a esta lista la violencia patrimonial en esos mismos contextos<sup>2</sup>.

En las dos última dos décadas del Siglo XX se unen múltiples denuncias de todas los países y sociedades, todas invisibilizadas hasta el momento, algunas por estar “naturalizadas” en sus medios culturales, como el maltrato verbal del hombres a la compañera que “no obedece” o la infibulación, y otras porque se consideraran situaciones excepcionales y no una práctica cotidiana, como el incesto o el femicidio. Algunas culturas, como las regidas por leyes musulmanas, justifican explícitamente las formas más crueles de agresión contra las mujeres, llegando a matarlas por actuaciones que en otras sociedades no son consideradas siquiera delitos. Pero hasta las sociedades más democráticas y permisivas tienen en sus raíces inscrita la violencia contra las mujeres, y en todas ellas se dan desde las formas más sutiles hasta las más obvias de agresión contra la población femenina.

Esta constante, presente en todas las sociedades, permitió ver que las mujeres son blanco privilegiado de ciertas formas de violencia y como señala Lori Heise "esta violencia no es casual, el factor de riesgo es ser mujer. Las víctimas son elegidas por su género. El mensaje es dominación: confórmate con tu lugar."<sup>3</sup>

En efecto, a la vez que se visibilizaba la violencia, se fueron desentrañando las dinámicas y explicando las causas. En todo este proceso se fue limpiando el panorama de interpretaciones que hasta el momento se habían dado y que permitían en ocasiones ocultar y en otras distorsionar la realidad. Un hilo conductor en todo este proceso fue relacionar la violencia contra las mujeres con el control de los hombres y la sociedad patriarcal sobre las mujeres, es decir, con la posición de subordinación de las mujeres en las diferentes sociedades. De esta manera se identificó la especificidad de estas formas de violencia como causada por la relación de poder entre géneros.

Al ser la discriminación de género una condición estructural en todas las sociedades, este planteamiento permite explicar la direccionalidad de género que muestran las estadísticas mundiales sobre violencia doméstica y la violencia sexual. Además rebate cualquier interpretación que se base o plantee la existencia de reciprocidad o simetría en las relaciones violentas.

Estos logros conceptuales no han eliminado totalmente las visiones que justifican, minimizan, ocultan o invisibilizan la violencia contra las mujeres como tal, y en definitiva niegan la existencia de un problema específico. Dado que las estadísticas hacen imposible negar la existencia de un problema, se trata de invisibilizarlo subsumiéndolo en otros, como la violencia social, la violencia intrafamiliar, o la violencia en la pareja. Sin embargo, las teorías generales sobre la violencia no son capaces de explicar la agresión contra las mujeres. Como señalan Dobash y Dobash:

“Considerar la violencia o la agresión como una única abstracción se hace a menudo como un intento de crear modelos teóricos que, se cree erróneamente, pueden ofrecer explicaciones totales para muchas, si no para todas las formas de violencia. Lo que de hecho hace es oscurecer o ignorar la realidad misma y las diferencias significativas entre diferentes formas de comportamiento violento, y esto en lugar de aclarar confunde” (Dobash y Dobash 1979, 8)

En 1994 la OEA aprueba la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, conocida como Convención de Belem do Pará. Este hecho marca un hito en todos los aspectos, en particular en el de la conceptualización, ya que señala que la violencia contra la mujer es “una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres” y define la violencia contra la mujer como “*cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado*” (subrayado nuestro)

A pesar del peso de este instrumento internacional, que ha sido ratificado por la totalidad de Estados del continente americano exceptuando a Estados Unidos, la resistencia a aceptar este carácter específico de la violencia contra las mujeres es evidente. La numerosa legislación aprobada

**CONVENCIÓN INTRAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER (extracto)**

**CAPITULO I**

DEFINICIÓN Y AMBITO DE APLICACIÓN

**Artículo 1**

Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado

**Artículo 2**

Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
- b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar;
- c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.

en los últimos diez años se refiere a violencia intrafamiliar, a violencia doméstica o a violencia de pareja. Y en caso en que se legisle en principio a favor de las mujeres maltratadas, siempre se añaden artículos que le permiten a los hombres recurrir a la misma legislación, con lo que se pone en pie de igualdad a unas y otros, negando la diferencia de poder existente entre géneros.

Consistentemente, en forma sistemática se rechazan las propuestas específicas sobre violencia contra las mujeres alegando una supuesta discriminación contra los hombres o contra otras personas también afectadas por diversas formas de violencia. Más recientemente se intenta abordar la violencia contra las mujeres como parte de la “violencia general”. El riesgo es obvio, al no contar con instrumentos adecuados para abordar el problema, la eficacia de las iniciativas se ve amenazada, si no anulada, lo que representa desprotección para las mujeres.

### ***1.2 Violencia contra las mujeres, violencia intrafamiliar, violencia doméstica, violencia de género***

El elevado número de mujeres víctimas de diversas formas de violencia que no se dan, o son excepción, en el caso de los hombres, habla claro de una direccionalidad de género en ciertas manifestaciones de violencia. Sin embargo, el discurso inicial de preocupación por las mujeres, se ha ido trasladando a uno que habla de la violencia intrafamiliar.

Cuando se habla de violencia doméstica o de violencia intrafamiliar se emplea una definición descriptiva que sólo hace mención al espacio físico donde ocurren las agresiones. Se parte de que cualquier miembro de la familia puede ser víctima o victimario, y fácilmente se ven como blancos privilegiados a las niñas y los niños, las personas con discapacidad o las personas adultas mayores. Las mujeres aparecen más frecuentemente como maltratadoras que como maltratadas, pues siendo mandatadas a ser las cuidadoras y encargadas de todas las demás personas de la familia, por acción o por omisión son señaladas como responsables de la agresión que el resto recibe. Esta lógica de análisis refuerza el desbalance de poder existente, pues deposita sobre las mujeres responsabilidades que como el cuidado, debieran ser compartidas. Deposita en ellas incluso responsabilidades de agresiones de terceros. Esto ocurre cuando se culpabiliza a las madres de la agresión que sus hijos reciben de parte del esposo o compañero, lo que es una práctica social frecuente.

De esta manera, se puede mantener un discurso formalmente preocupado por las mujeres maltratadas pero en la práctica llegar a revictimizarlas. Esta situación que no es ni mucho menos exclusiva de Costa Rica, y que comparte el país con todo el continente americano, muestra la gran resistencia que hay a aceptar en la realidad, más allá del discurso, la violencia contra las mujeres, y a abordarlo como un problema de desbalance de poder entre géneros.

Las organizaciones de mujeres y varias instancias estatales han señalado en Costa Rica 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 inequidad, ya sea de género, de edad, o derivada de otras condiciones, como la discapacidad o el ser migrante. No hacerlo supone contar con instrumentos jurídicos inadecuados, que por ser genéricamente neutros, tienen el gran riesgo de poder ser usados por los agresores en contra de las mismas mujeres que maltratan.

En Costa Rica este riesgo se ha convertido en una realidad cada vez más preocupante. A pesar de que el artículo 1 de la Ley Contra la violencia Doméstica señala explícitamente que *“los jueces deberán procurar que los agresores no utilicen contra las víctimas la presente ley”*, hay cada vez más hombres a los que les han aceptado la solicitud de medidas de protección en contra de su compañera aún cuando ella las hubiera solicitado antes y se las hubieran concedido<sup>4</sup>. El argumento, de nuevo, es que no puede discriminarse a nadie y que cualquiera que las solicite, sea hombre o mujer, tiene derecho a la protección.

En años más recientes se ha acuñado un término que en ocasiones es utilizado en lugar de violencia contra las mujeres. Se trata de “violencia de género”. Y esto actualiza un viejo debate sobre el uso del concepto de género que tiene varias facetas. Una de ellas es que frecuentemente se habla de género y de inequidad de género como un asunto de socialización, de diferencia en roles y expectativas sociales relacionados con hombres y con mujeres, sin profundizar en estos análisis. Esta concepción de género ignora las estructuras de poder asimétricas entre hombres y mujeres en la sociedad, que coloca a las mujeres en posiciones de discriminación real frente a los hombres, y que en definitiva es la responsable de la desigual socialización de género. La condición de subordinación social de las mujeres no puede reducirse a un asunto meramente educativo y de crianza. O por decirlo de otra manera, la educación y la crianza tienen raíces muy profundas, pues se anclan en estructuras de inequidad de género muy poderosas.

Otra faceta de este debate es que, sobre todo en la actualidad, se alega que género es una categoría relacional, es decir, que permite analizar la situación de las mujeres comparándola con la de los hombres y viceversa. Se dice que la inequidad de género afecta tanto a hombres como a mujeres y no sólo a éstas últimas. Y por extensión se dice también que violencia de género la viven, ejercen y sufren tanto hombres como mujeres. Por ejemplo, que la violencia de hombres contra hombres es también violencia de género, porque los hombres han sido socializados para ser violentos. Sin embargo, estas formas de violencia no tienen el mismo carácter, el mismo origen, las mismas dinámicas o consecuencias, y sobre todo, no hay simetría ni equivalencia entre unas y otras. Este planteamiento oculta que la violencia contra las mujeres se basa no únicamente en aprendizajes violentos, sino sobre todo en la estructura de poder desigual entre géneros.

Este último discurso es tomado por los agresores, pues les permite teorizar sobre el carácter agresivo de todas las personas y por tanto hablar de simetrías en las relaciones de maltrato. Algunos de ellos ya lo han intentado en Costa Rica, argumentando que por socialización los hombres maltratan físicamente y las mujeres psicológicamente. Con eso la atención, en particular la de los medios de comunicación, se desvía a asuntos atractivos por sorprendentes, como el de los hombres que reclaman ser agredidos, y de nuevo se niega, oculta o minimiza el grave problema social que representa el maltrato de las mujeres. Este es un discurso que también trata de llamar al orden a las mujeres que se han sumado a las acciones contra la violencia, haciéndolas sentir culpables por haber cuestionado excesivamente a los hombres.

Hay muchos discursos que hablan de violencia intrafamiliar, de violencia de género e incluso de violencia contra las mujeres. Sin embargo, hablar de violencia de género sin caer en todas estas trampas requiere precisar que se trata de violencia contra las mujeres basadas en la inequidad de género. Esta precisión es imprescindible, pues de estas diferencias conceptuales parten propuestas y acciones que pueden ser radicalmente diferentes.

### **1.3 Las mujeres blanco privilegiado de múltiples actores en diversos contextos**

La violencia contra las mujeres se alimenta de la discriminación de género y a la vez es uno de sus pilares fundamentales, por lo tanto es un problema tan complejo y con tantas dimensiones como la propia subordinación femenina. Estas dimensiones se interrelacionan creando un complejo entramado de condiciones estructurales materiales, institucionales y simbólicas, que se alimentan entre sí y que tienen como resultado general el control sobre las mujeres, y en particular las diversas manifestaciones de la violencia, desde las más explícitas hasta las más sutiles. Dada esta complejidad en la que las representaciones sociales y los aspectos subjetivos juegan un papel tan relevante, la violencia contra las mujeres se considera un problema cultural.

La posición de discriminación y subordinación social en que son colocadas las mujeres las hace objeto de formas particulares de violencia, que no se producen o no son frecuentes en la población masculina. Es bien sabido que la violación de mujeres es una de las formas de represalia usadas en tiempos de guerra, y que la violencia sexual es un riesgo permanente en la vida de cualquier mujer a lo largo de toda su vida, mientras que es poco frecuente en la población masculina adulta. El maltrato de parte de la pareja tiene así mismo una clara direccionalidad, al punto de llegar a producir la mayoría de los homicidios de mujeres en muchos países, incluyendo Costa Rica (Carcedo y Sagot 2001).

Las expresiones de la violencia de parte de la pareja no sólo presentan una clara direccionalidad de género. Además tienen características y dinámicas marcadas por el desbalance de poder entre hombres y mujeres, y por los roles y mandatos sociales asociados a las mujeres, ligados a sus deberes como esposa, madre y cuidadora. Así los agresores amenazan a las compañeras con quitarles las hijas o hijos para mantenerlas bajo su dominio, o les imponen tener relaciones sexuales a cambio del dinero necesario para alimentar a la familia. Estas son situaciones muy frecuentemente vividas por las mujeres, mientras que un chantaje similar con los papeles invertidos es muy improbable.

La condición de discriminación social de las mujeres, por ser estructural, no se basa en la particular relación de poder que un hombre tenga sobre una mujer, sino que cada relación es expresión y se alimenta de esa discriminación. En este sentido, no es necesario que el hombre sea particularmente poderoso, o que tenga más fuerza física, inteligencia, recursos económicos, conocimientos, educación, o influencias sociales y políticas que la mujer, para llegar a maltratarla, pues su status como parte del género masculino le coloca por encima de ella.

Por otra parte, la subordinación femenina es una lógica general de la sociedad, no particular de una relación hombre-mujer. En este sentido las personas no son los únicos agentes sociales que imponen esta lógica. Lo hacen también los grupos humanos, y en particular las instituciones. Esta posibilidad la reconoce Belem do Pará en su artículo 2 que señala: “*se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica ... b) que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra*”.

En general, existe un desbalance de poder entre una persona, que como individuo, se relaciona con una institución. Este desbalance de poder aumenta cuando se trata de una mujer que vive una situación de maltrato, ya que por esta razón usualmente su poder para actuar y protegerse ha sido socavado por la agresión. No es de extrañar, entonces, la frecuencia con la que las mujeres maltratadas son revictimizadas, es decir, son maltratadas de nuevo en las mismas instituciones a las que acuden buscando ayuda frente a la agresión que viven. Quienes representan a estas instituciones, sean hombres o sean mujeres, ejecutan acciones que se enmarcan dentro de las dinámicas de defensa y reforzamiento del orden establecido entre géneros. Las agresiones que se ejercen en este contexto son una manifestación más de la violencia contra las mujeres.

#### **1.4 Expresiones de violencia identificadas en Costa Rica**

En Costa Rica se han ido identificando diversas formas en que se expresa la violencia contra las mujeres. Las más visibilizadas han sido la violencia intrafamiliar y algunas formas de violencia sexual como el abuso infantil, el incesto, el acoso

sexual en centros de estudio y trabajo, o la explotación sexual comercial de niñas y mujeres adolescentes. El femicidio, como manifestación extrema de la violencia contra las mujeres aunque trasciende el ámbito familiar es en general reconocida sólo en ese contexto.

Sin embargo hay muchas otras formas de violencia que se ejerce contra las mujeres que se derivan de su condición de género y que usualmente son ignoradas o invisibilizadas. El acoso sexual también ocurre en la calle y es tan peligroso que en los últimos años ha costado la vida de una adolescente. En los centros de estudio y trabajo, cuando las mujeres resisten o denuncian el acoso sexual, los agresores recurren frecuentemente al acoso laboral, creando un ambiente de trabajo agresivo contra las mujeres, cuestionando su desempeño, sancionándolas o investigándolas sin mayor motivo, señalándolas como conflictivas y presionándolas para que renuncien al trabajo.

La violencia sexual, así mismo, tiene numerosas manifestaciones. El asedio de pretendientes, la violación en una cita, el ataque sexual de parte de parejas y exparejas, y la violación de personas conocidas son más frecuentes que las violaciones de parte de desconocidos, contrario a la creencia tradicional que señala a los extraños como los hombres más peligrosos. Por otra parte, las mujeres con discapacidad, adultas mayores o enfermas son blanco

### **Manifestaciones de la violencia contra las mujeres identificadas en Costa Rica**

Violencia física, psicológica, sexual y patrimonial en el seno de la familia

Violencia sexual

- Acoso sexual en centros de estudio, trabajo, instituciones y espacios públicos
- Incesto
- Abuso sexual infantil
- Explotación sexual comercial
- Violencia sexual de parte de profesionales y funcionarios que atienden a mujeres enfermas, mujeres con discapacidad, mujeres adultas mayores, mujeres maltratadas
- Ataque sexual y violación de parte de parejas y exparejas, pretendientes, en citas, de personas conocidas
- Ataque sexual y violación de parte de desconocidos

Acoso laboral

Violencia institucional

- Violencia policial contra trabajadoras sexuales, niñas y adolescentes explotadas sexualmente, mujeres migrantes
- Maltrato físico y emocional en el embarazo y el parto
- Maltrato de privadas de libertad
- Revictimización de mujeres maltratadas
  - Maltrato verbal
  - Violencia sexual
  - Acoso moral
  - Descalificación
  - Incumplimiento de deberes
  - Psiquiatrización

Embarazos impuestos

Femicidio

- Por violencia intrafamiliar
- Por ataque sexual
- Por otras formas de control
- Por la delincuencia organizada

frecuente de violencia sexual de parte de quienes las atienden, cuidan o trasladan. El femicidio es un riesgo en todos estos ataques sexuales, no sólo en los que cometen los violadores en serie

La violencia sexual tiene como un posible resultado el embarazo de las mujeres. El embarazo impuesto, originado en estas formas de violencia, se convierte en una forma propia de agresión física y psicológica. La misma situación viven las mujeres que no pueden negociar las relaciones sexuales en términos de igualdad con la pareja, que se ven sometidas a presión, chantaje y amenaza para obligarlas a tener relaciones sexuales, o que tienen relaciones sin protección porque la pareja no acepta usar preservativos o le prohíbe a ella usar anticonceptivos.

La obligación de llevar estos embarazos a término es otra forma más de violencia que se suma a la cadena de agresiones que frecuentemente comenzó antes de la violación. Las muertes originadas en los abortos inseguros a los que las mujeres recurren en forma clandestina por carecer de recursos, son una forma de femicidio totalmente invisibilizada.

La violencia institucional a su vez tiene una amplia gama de expresiones. El abuso policial dirigido a poblaciones femeninas particularmente excluidas, como las mujeres migrantes, las trabajadoras sexuales o las niñas y adolescentes explotadas sexualmente, y que se da bajo la forma de violencia física (maltrato en las detenciones, retenciones), psicológica (insultos y amenazas), sexual (abuso sexual, violación, “cobro en especies”) y patrimonial (“mordidas”), es particularmente insidiosa porque las afectadas suelen tener temor a las represalias si denuncian la situación, y además son poco escuchadas y creídas. Las privadas de libertad están colocadas en una posición semejante frente a quienes están a cargo de las instituciones carcelarias, o frente a quienes se encargan de su atención o su traslado a otros centros. En relación al embarazo y parto se ejercen otras formas de violencia física y psicológica institucional, como las humillaciones en la sala de labores, o el abuso de medicamentos (pitocín) y procedimientos quirúrgicos (episectomía y cesárea), que violentan un proceso natural y el cuerpo mismo y el bienestar de las mujeres.

Una forma particular de violencia institucional es la revictimización de las mujeres maltratadas en las instituciones a las que acuden en busca de apoyo. Frecuentemente se las cuestiona a ellas personalmente como mujeres o como madres, se justifica la agresión, se las considera responsables de la violencia que viven, se cuestionan sus relatos, se duda de sus intenciones, se minimiza la gravedad de lo vivido y el riesgo real que corren. En ocasiones viven un auténtico acoso moral, obligadas a demostrar que son mujeres o madres adecuadas, incluso perfectas, pues cualquier fisura en su comportamiento puede ser tomado como justificación para denegar o posponer sus demandas en espera de algún estudio.

Esto es particularmente cierto cuando a las mujeres les quitan los hijos e hijas a raíz de que son maltratados por el compañero. En estas ocasiones a las mujeres se les exigen actuaciones imposibles de satisfacer (tener casa propia o buenas condiciones económicas para criar a los hijos e hijas) o que por vagas carecen de sentido, referente y medida para las mujeres (“tener cambios positivos”, “elevar la autoestima”, “superar el síndrome de incapacidad aprendida”). En ocasiones estas exigencias son establecidas por vía judicial por lo que las mujeres sólo pueden apelarlas si cuentan con recursos para contratar servicios legales. Y cuando se establecen por vía administrativa, la falta de procedimientos adecuados y de medidas objetivas para valorar el cumplimiento constituyen violaciones del debido proceso.

La falta de respuesta policial ante el llamado de las mujeres, su alianza con los agresores para no notificarles o advertirles de que hay una orden de detención, y en general el incumplimiento de las obligaciones de las y los funcionarios constituye otras formas de violencia institucional. Lo son también el abuso sexual de parte de profesionales de salud cuando atienden a las mujeres maltratadas, y las violaciones que justifican como exámenes médicos.

La psiquiatrización de las mujeres maltratadas es otra forma de revictimización que tradicionalmente iniciaba con el cuestionamiento de los relatos de las mujeres sobre las continuas y severas agresiones de parte de la pareja. Al no creer esa realidad posible, desde la salud mental se han interpretado estos relatos como fantasiosos, lo que ha dado origen a numerosos diagnósticos psiquiátricos. En la actualidad, si bien ya no se niega que las mujeres sean maltratadas por aquellos que se supone que más las quieren y cuidan, se siguen usando categorías y diagnósticos patologizantes construidos ahora con ocasión de la violencia que viven. Las consecuencias de esta psiquiatrización del malestar de las mujeres han sido y son múltiples; internamientos, tratamientos de electroshock, uso de medicamentos que adormecen los sentidos y voluntad de las mujeres, drogadicción producto de largos tratamientos con benzodiazepinas. Además de estas formas de revictimización que constituyen expresiones de violencia física y psicológica, las mujeres psiquiatrizadas enfrentan el riesgo de perder libertad, autonomía, derechos en relación con los hijos e hijas y derechos económicos si llegan a ser consideradas incapaces.

Lamentablemente, la larga reseña de expresiones de la violencia contra las mujeres identificadas en Costa Rica no es cerrada y con los años ha ido ampliándose. En ocasiones porque algunas formas de agresión se daban pero no se conocían públicamente, y en otras porque se construyen nuevas realidades sociales en las que se manifiesta de forma específica la violencia contra las mujeres. En este sentido, la explotación sexual infantil no es un fenómeno nuevo, pero sí lo es la inserción de Costa Rica en las redes criminales internacionales organizadas con estos fines. Algunos femicidios especialmente de niñas y adolescentes relacionadas con traficantes de drogas y explotadores sexuales

parecen indicar que en Costa Rica comienza a darse formas extremas de violencia contra mujeres de parte del crimen organizado, como forma de control (castigo para unas, advertencia para otras) sobre las que tienen información comprometida. No puede descartarse tampoco que algunas de esas muertes marquen el inicio de operaciones de bandas organizadas de "limpieza social", que escogen como víctimas privilegiadas precisamente a las mujeres explotadas sexualmente y que son ya frecuentes en Honduras.

### **1.5 Violencia contra las mujeres, diferentes concepciones y alcances**

Explicar la violencia contra las mujeres como producto y a la vez motor de las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres, pone en estrecha relación la agresión y la discriminación. Esto plantea una cuestión conceptual importante: ¿Cuál es el límite entre ambas categorías? ¿Cuál es la línea divisoria que separa la discriminación de género y la violencia contra las mujeres?

Belem do Pará plantea claramente esta relación cuando señala que *"la eliminación de la violencia contra la mujer es condición indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de vida"*. Y por otra parte plantea que *"el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye entre otros: a) el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación"*.

Esta es una pregunta que usualmente no se plantean quienes trabajan en este campo, ya que parten de definiciones descriptivas (violencia física, psicológica, sexual y patrimonial) en ocasiones taxativas, con lo que en la práctica definen la violencia como acciones explícitas, ejercidas por entes particulares, personas o instituciones, sin necesariamente reconocer que esas acciones se apoyan en la discriminación de género estructural existente en nuestra sociedad. La violencia física y la sexual parecen no presentar dudas al respecto. El panorama se complica cuando se trata de la violencia psicológica y la patrimonial, pues ambas pueden ser muy sutiles, incluso imperceptibles si no se cuestiona el sustrato social, generalizado en nuestras sociedades, de desvalorización de las mujeres, sus vidas, sus capacidades, sus proyectos y su trabajo.

En este sentido, ¿cómo catalogar el desempleo femenino, sistemáticamente superior al masculino? ¿O la invisibilización que se hace de las capacidades de las mujeres y que se manifiestan, entre otras cosas, en la poca representatividad femenina en puestos de poder?. En Costa Rica, aunque no se ha dado un debate en profundidad sobre este punto, se plantean fundamentalmente dos posiciones al respecto.

Para Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes, violencia es cualquier violación de derechos, ya que todas ellas violentan a la persona. Por lo tanto consideran como violencia contra las mujeres todas las violaciones a sus derechos, en particular las violaciones al derecho de igualdad. En términos prácticos, todas las situaciones que atienden en esta Área se consideran como violencia contra las mujeres.

En este sentido, la Defensoría de la Mujer ha identificado 16 grandes derechos cuyas violaciones han sido en algún momento reportadas a la Defensoría. Cada una de estas categorías contempla una lista de violaciones concretas al derecho correspondiente. Se trata de una lista taxativa abierta, que crece a medida que nuevos actos violatorios son denunciados en la Defensoría o conocidos por ella.

En Belem do Pará, que es el instrumento internacional específico sobre violencia contra las mujeres, hay una definición de violencia relacionada con conductas en el seno de la familia, en las relaciones interpersonales, en la comunidad, en las instituciones, y perpetrada por el Estado o sus agentes, lo que apunta a actos particulares y concretos, más que a su relación con las condiciones estructurales de discriminación.

Pero por otra parte, esta Convención parte de una concepción de los derechos protegidos suficientemente amplia como para poder cubrir todas las manifestaciones de discriminación contra las mujeres. En efecto, abarca no solamente el derecho a la vida, a la integridad física, psíquica y moral, a la libertad y seguridad personal, y a la dignidad, que serían los aquellos cuya violación están más directamente relacionados con la violencia en una concepción más restringida. También incluye “el derecho a la igualdad de protección ante la ley y de la ley” y “el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones”, y como se señaló antes, “el derecho de toda mujer a ser libre de discriminación”.

**Violencia contra las mujeres**  
***Tipología de la Defensoría de los Habitantes***

1. Derecho a la libertad personal
2. Derecho a la constitución y protección de la familia
3. Derecho a la integridad personal
4. Derecho a la seguridad ciudadana
5. Derecho a la personalidad
6. Derecho al ejercicio de la libertad de reunión
7. Derecho a la justicia
8. Derecho al debido proceso
9. Derecho a la protección especial
10. Derecho a la ciudadanía
11. Derecho a la participación en asuntos políticos
12. Derecho a la salud
13. Derecho a la seguridad social
14. Derecho a la educación
15. Derecho al trabajo y a la estabilidad en el empleo
16. Derecho a los beneficios de la cultura

Fuente: Defensoría de los Habitantes. S.f. Instructivo  
Tipología Defensoría de la Mujer.

Ampliar tanto la definición de violencia contra las mujeres tiene el riesgo de desdibujar lo característico de un problema que durante más de tres décadas el movimiento de mujeres ha ido visibilizando, y para lo cual han elaborado análisis particulares, se han acuñado términos propios y se han desarrollado instrumentos específicos. Esta inquietud es planteada por algunas organizaciones de mujeres y por mujeres con larga trayectoria en este campo, y surge en uno de los grupos focales:

“... yo rescataría de nuevo la especificidad de la violencia, porque me da miedo que entonces aquí nos quepa todo. Y se nos hace el sistema global de igualdad y equidad, y este (sistema) es específico de violencia, que debe ser parte de ese sistema global de igualdad y equidad. Pero que si tiene que tener indicadores específicos de violencia a partir de la definición de violencia.”

Claramente se requieren instrumentos particulares para abordar esta forma específica de violación de derechos las mujeres que es el de vivir libres de violencia. De hecho, la Convención Contra Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), redactada y aprobada antes de que el movimiento contra la violencia hacia las mujeres cobrara fuerza, se muestra como un recurso insuficiente para enfrentar este problema, que puede considerarse uno particular de discriminación, y fue necesaria un instrumento específico como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, para legitimar las demandas de las mujeres, llamar la atención y organizar los esfuerzos.

Los procesos nacionales e internacionales, y la actuación del movimiento contra la violencia, están resolviendo en la práctica esta disyuntiva, demostrando que ambas visiones no son necesariamente excluyentes. Es posible plantear en términos generales que toda forma de discriminación o de violación derechos fundamentales es una forma de violencia, y a la vez, considerar estratégico partir de las especificidades que el movimiento de mujeres ha visibilizado, así como de la conceptualización que desde ahí se ha hecho, para ir ampliando el espectro en la medida en que la realidad concreta plantea la necesidad.

De hecho, en nuestro hemisferio, de una concepción muy restrictiva ligada a la violencia de pareja y a la violencia sexual, se ha ido ampliando la denuncia y el interés hacia otros campos, como el acoso sexual, la violencia institucional en el sector salud, el maltrato policial de las trabajadoras sexuales, o la violencia contra las mujeres lesbianas. Además, las organizaciones de mujeres están abordando cada vez más expresiones de la discriminación de género y de violación de derechos fundamentales, analizándolas como manifestaciones concretas de la violencia contra las mujeres. Tal es el caso, entre otros, del embarazo forzado, del trato discriminatorio hacia las mujeres migrantes, o del acoso laboral.

Para los efectos de esta investigación se adopta un enfoque en el que se reconoce la discriminación de género como el sustrato sobre el que se asienta la violencia contra las mujeres. A la vez se parte de un reconocimiento de las expresiones de la violencia en sus manifestaciones específicas, lo que en el caso de Costa Rica se refiere fundamentalmente a las analizadas en la sección anterior, sin que esto signifique que la violencia contra las mujeres no tenga otras formas de expresión aún no visibilizadas o que no pueda darse otras formas en el futuro.

## **MARCO JURÍDICO PARA LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE LAS MUJERES A VIVIR LIBRES DE VIOLENCIA**

### ***2.1 La Convención de Belem do Pará, el referente obligado***

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer se convierte en el referente obligado a la hora de analizar el marco jurídico que protege el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia. Esta Convención fue aprobada por la OEA en 1994, y ratificada en 1995 por Costa Rica sin mayores dificultades.

Aún cuando no tiene la misma especificidad, otro instrumento internacional, la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), es también un referente importante, pues aborda la discriminación contra las mujeres que alimenta la violencia de género. Esta Convención fue aprobada por Naciones Unidas en 1979, pero su ratificación por parte de Costa Rica requirió un proceso más lento, hasta que se convirtió en ley de la República en 1984. Esta Convención cuenta con un Protocolo que facilita su aplicación concreta en los países. La CEDAW y su protocolo, que fue también ratificado por Costa Rica en el 2001, constituyen un marco más general en el que Belem do Pará se asienta.

De acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico, las Convenciones internacionales ratificadas por Costa Rica tienen un rango superior al de la ley ordinaria, similar al de la Constitución. Es decir, pasan a ser parte de los principios fundamentales en que se apoya el Estado Costarricense. Por otra parte, cuando se trata de Convenciones que amplían Derechos Humanos, estos instrumentos tienen un rango incluso superior al de la Constitución.

Tomar Belem do Pará como referente para las acciones nacionales que enfrentan la violencia contra las mujeres tiene diversas e importantes implicaciones. La primera de todas es que se asume la responsabilidad de abordar la especificidad de la violencia contra las mujeres en todos los campos. Esta especificidad no reside simplemente en el hecho de que las víctimas sean mujeres, sino que, como se señaló anteriormente, son víctimas precisamente por su condición de género, es decir, el factor de riesgo es ser mujer.

Hasta el momento, honrar este compromiso encuentra fuertes resistencias en la práctica. Sin duda hay una gran preocupación por las mujeres que son blanco de violencia, y hay numerosas iniciativas en el país que dan muestra de ello. Sin embargo, los prejuicios existentes, las viejas visiones, las reacciones contra los cambios, han sido un obstáculo para que se asuma y enfrente el problema como lo que es, una situación que viven las mujeres por el hecho de ser mujeres en una sociedad que las discrimina. En este sentido, como ya se señaló, es más fácil

afrontar la violencia intrafamiliar, pues en este caso tanto el discurso como la práctica son neutrales en términos de género.

Otra implicación de Belem do Pará es que se debe abordar la violencia contra las mujeres en todos los ámbitos, no sólo en el doméstico o intrafamiliar. Esto también encuentra fuertes resistencias en algunos sectores, que alegan que ya son demasiados los cambios realizados en defensa de los derechos de las mujeres, y que los hombres y las familias se ven afectadas por esos cambios. Algunos sectores alegan que las medidas de acción afirmativa pueden ser contraproducentes para las mujeres, por ejemplo en el ámbito laboral, pues los empleadores preferirán contratar a un hombre que a una mujer si saben que se arriesgan a ser sancionados por el incumplimiento de alguna ley. Por otra parte, hay también resistencia a reconocer la violencia institucional de parte de las mismas instituciones que la ejercen.

Lo cierto es que la violencia contra las mujeres no se agota en el ámbito familiar o en el doméstico, lo que implica ampliar las competencias del Estado. Esto implica un reto, pues las manifestaciones de la violencia contra las mujeres son muy diversas, y con el tiempo van develándose nuevas formas que antes no se visibilizaron, por lo que el Estado debe estar listo para reconocer y hacerle frente a todas ellas.

## **2.2 Los mandatos de Belem do Pará**

La Convención de Belem do Pará, en su capítulo III “Deberes de los Estados”, recoge en dos artículos los compromisos asumidos para los Estados firmantes. Uno de ellos obliga a respuestas “sin dilaciones” y otro a “adoptar en forma progresiva medidas específicas, inclusive programas” para enfrentar la violencia contra las mujeres. De esta manera se le da carácter de mayor urgencia a una serie de medidas que los Estados no pueden eludir alegando falta de recursos u otras condiciones adversas. Además, en su artículo 9 establece que los Estados deberán tener especialmente en cuenta las situaciones en que una mujer es particularmente vulnerable a la violencia por razones como la edad, etnia, salud, condición económica, migratoria o de privación de libertad.

Dentro de las medidas que se deben implementar sin dilaciones se encuentran las relativas al marco jurídico, las que tienen que ver con la actuación del Estado como posible agente ejecutor de la agresión, y las que se relacionan con su disposición para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres con diligencia. Las medidas que deben irse implementando progresivamente son las relativas a la puesta en marcha de programas de atención de mujeres afectadas por la violencia, los de capacitación de funcionarios y funcionarias, las que apuntan a cambios culturales, y las que tienen que ver con información e investigación.

Para efecto de análisis de los mandatos de la Convención de Belem do Pará, se han agrupado éstos en siete categorías que corresponden a otros tantos ámbitos de acción:

**La prevención**, entendida en tres niveles: evitar en el presente que se de o se repita la violencia cuando hay amenazas de que ocurra, evitar que ocurra en el corto y mediano plazo, y erradicar la violencia en el largo plazo. En este ámbito estarían incluidas, entre otras, las acciones de fortalecimiento de las mujeres, las campañas de sensibilización e información, las capacitaciones a prestatarios y prestatarias de servicios o las propuestas de cambios curriculares en la educación formal.

**La atención a mujeres violentadas** incluye tanto los servicios médicos, legales o psicológicos, como otro tipo de acciones necesarias para acompañarlas en sus procesos, como puede ser el cuidado de sus hijas e hijos. Belem do Pará plantea realizar estas tareas por medio de entidades del sector público y del sector privado, como un reconocimiento a la experiencia y trayectoria en este campo de numerosas organizaciones de mujeres del continente.

**CONVENCIÓN INTRAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR  
Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER (extracto)**

**CAPITULO III**

**DEBERES DE LOS ESTADOS**

**Artículo 7.** Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

- a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;
- b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;
- c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;
- d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de al mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;
- e. tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;
- f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;
- g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que al mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces
- h. adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.

**CONVENCIÓN INTRAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR  
Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER (extracto)**

**Artículo 8.** Los Estados Partes convienen en adoptar en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

a. fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos;

b. modificar patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitimizan o exacerban la violencia contra la mujer;

c. fomenta la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer;

d. suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados;

e. fomentar y apoyar programas de educación gubernamentales y del sector privado destinados a concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos legales y la reparación que corresponda;

f. ofrecer a la mujer objeto de violencia acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social;

g. alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer

h. garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios;

i. promover la cooperación internacional para el intercambio de ideas y experiencias y la ejecución de programas encaminados a proteger a la mujer objeto de violencia.

**La legislación** es el ámbito que trata tanto de la elaboración de leyes pertinentes como de la revisión de las existentes, con el fin de adecuarla al compromiso de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. La legislación, de acuerdo a Belem do Pará, debe preocuparse no sólo de la sanción del agresor y de la protección de las mujeres. Debe procurar, además, transformar las prácticas jurídicas o consuetudinarias que fomentan o toleran la violencia contra las mujeres.

**La seguridad y protección de las mujeres violentadas**, implica proteger a la mujer de la violencia inminente o en curso, a través de medidas como la respuesta policial inmediata ante emergencias. Representa, también, ofrecerle un entorno seguro en albergues o en su lugar de residencia con acciones como la protección policial mediante patrullajes o el control del agresor mediante la aplicación de medidas de protección.

**La sanción del agresor y de las agresiones**, que pueden ser penales así como civiles y administrativas. Implica tanto la existencia como la aplicación efectiva de legislación que castigue los actos violentos e impida la impunidad de las diversas manifestaciones de la violencia contra las mujeres.

**La reparación del daño**, que representa, en la medida de lo posible, restaurar la condición de la mujer previa al maltrato. Si bien borrar la agresión y sus efectos no es posible en la mayoría de los casos, se puede al menos garantizar acceso y calidad de los servicios que la mujer violentada necesite, y el resarcimiento, de parte del agresor, de los daños, gastos y molestias ocasionados.

**El apoyo social**, incluye las acciones que ofrecen oportunidades y recursos a las mujeres violentadas para continuar con sus vidas. El acceso a programas de capacitación, a proyectos de vivienda, a bolsas de trabajo, a fondos y apoyo técnico para la producción, las posibilita enfrentar de mejor manera las consecuencias del maltrato.

En la práctica, cada iniciativa concreta usualmente apunta a objetivos en diversos ámbitos. Así en los Juzgados Especializados de Violencia Doméstica, se dictan medidas de protección, pero también se ofrece apoyo emocional; y en los Albergues se protege la vida de las mujeres y sus hijas e hijos a la vez que se brindan diversos servicios de acompañamiento, incluyendo actividades de fortalecimiento.

Como puede observarse en la sistematización de los mandatos de Belem do Pará que se incluye en el Anexo 1, todas las instituciones estatales por su carácter y por las obligaciones asumidas por el Estado costarricense al ratificar la Convención de Belem do Pará, están comprometidas en al menos dos de los ámbitos de acción, la prevención y la sanción del acoso sexual en su seno, y la

mayoría en varios de ellos. Un análisis más detallado de estas competencias y de su cumplimiento en Costa Rica se hará en el capítulo III.

### **2.3 Más de una década de construcción de un nuevo marco jurídico nacional**

Desde los 80 en Costa Rica las organizaciones de mujeres comenzaron a denunciar la violencia contra las mujeres y a exigir respuestas estatales. La violación sexual fue la primera en ser abordada y posteriormente la violencia en las relaciones de pareja. Las propuestas que se perfilaron durante esa década eran incipientes y apuntaban fundamentalmente al marco jurídico. Los análisis de las organizaciones de mujeres señalaban fundamentalmente la impunidad de la agresión y los agresores y la revictimización de las mujeres agredidas en los procesos judiciales.

La Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (conocida como Ley de Igualdad Real de la Mujer) aprobada en 1990, incluye un capítulo titulado “De la protección sexual y contra la violencia” en el que se introducen varias propuestas en este campo. El artículo 14 plantea el derechos de la mujer violentada sexualmente de ser atendida por una funcionaria mujer cuando denuncia el delito, y de estar acompañada por una persona de su escogencia si le practican un examen médico forense. El artículo 15 establece al responsabilidad del Ministerio de Justicia y del entonces Centro de Mujer y Familia para implementar programas de atención y prevención, y el artículo 16 obliga al Poder Judicial a capacitar a su personal.

Esta Ley, además, en su artículo 30 planteó por primera vez medidas precautorias como la salida de la casa del agresor y la fijación de una pensión provisional. Este artículo nunca llegó a ser aplicado por falta de un protocolo que operacionalizara su cumplimiento.

Aunque la Ley de Igualdad Real de la Mujer no abordó más que incipientemente el problema de la violencia contra las mujeres, su impacto cultural fue grande, ya que debido a la resistencia encontrada entre los diputados, la Ley fue ampliamente difundida y debatida en el país<sup>5</sup>, movilizandó la discusión en torno a la discriminación social de las mujeres. Sobre todo fue el primer eslabón de una larga cadena de propuestas legislativas. En efecto, a partir de 1990 se aprueban en Costa Rica gran cantidad de leyes relativas a la condición jurídica de las mujeres, y específicamente sobre violencia, y se reforman otras, avanzándose en un camino que aún no concluye.

Con mucha anterioridad a la Ley de Igualdad Real se aprobó la Ley de Protección a la Mujer Contra la Degradante Propaganda Comercial en los Medios de

Comunicación Colectiva (1975) que proviene de una trayectoria ligada a la censura. Independientemente de que se aprobara con un sentido eminentemente moralista, representa una forma de combate a la violencia contra las mujeres, en este caso en el campo de las imágenes y las representaciones simbólicas.

La primera legislación nacional dedicada expresamente al problema de la violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja se comenzó a redactar en 1993 y fue una iniciativa de varias organizaciones de mujeres y de niñez. La propuesta, que originalmente se pensó abarcara diferentes ámbitos (protección, sanción y prevención), inició con la protección mediante medidas cautelares en sede de familia, bajo el criterio de no condicionar la seguridad de la mujer a una denuncia penal. La intención de que abordara la violencia contra las mujeres exclusivamente no pasó el filtro de las y los diputados, que argumentaron supuestas razones de inconstitucionalidad aún cuando en el ínterin fue ratificada la Convención de Belem do Pará.

El proyecto de ley ampliado a todo el ámbito familiar fue aprobado como Ley Contra la Violencia Doméstica en 1996, aunque no pudo conservar la especificidad de género que inicialmente se le quiso dar. Antes de concluir este largo proceso se aprobaron otras leyes que también se relacionan con la violencia contra las mujeres, y la lista ha crecido significativamente a partir de entonces.

En conjunto, la legislación actual, incluyendo el Código Penal, abarca escenarios y expresiones de violencia diversas, como el acoso sexual, la violencia doméstica, la violencia sexual, la que se ejerce contra personas adultas mayores o contra personas con discapacidad, la explotación sexual comercial de menores de edad o la violencia patrimonial que se ejerce por incumplimiento de las obligaciones alimentarias. Este marco jurídico además abarca el campo penal, el de familia, el laboral y el civil.

Sin embargo, la casi totalidad de las 19 leyes y decretos relacionados en alguna manera con la violencia contra las mujeres, son genéricamente neutros, lo que significa por una parte que no se concibe la violencia contra las mujeres como específica, y por otra que los hombres pueden recurrir a esas leyes. Además de las tres Convenciones y Protocolos ratificados por Costa Rica y de la Ley constitutiva del INAMU, sólo tres de las leyes escapan a esta constante, la Ley de Protección a la Mujer Contra la Degradante Propaganda Comercial en los Medios de Comunicación Colectiva, la Ley de Igualdad Real de la Mujer, y la Ley de Paternidad Responsable.

**Cronología de la normativa nacional relacionada  
con la violencia contra las mujeres**

1975. Ley de Protección a la Mujer Contra la Degradante Propaganda Comercial en los Medios de Comunicación Colectiva\*

1984. Ratificación de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de la Mujer (CEDAW)\*

1990. Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (Ley de Igualdad Real)\*

1995. Ley Contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia

1995. Ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención de Belem do Pará)\*

1995. Ley de Unión de Hecho (reformas al Código de Familia)

1996. Ley de Pensiones Alimentarias (reforma)

1996. Ley Contra la Violencia Doméstica

1996. Ley de Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad

**1997. Decreto de creación del PLANOVI**

1998. Ley de Creación del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)\*

**1999. Decreto sobre nombramiento de funcionarios de confianza**

1998. Código de la Niñez y la Adolescencia

1999. Ley Integral de la Persona Adulta Mayor

1999. Ley Contra la Explotación Sexual de las Personas Menores de Edad

1999. Decreto de Creación de la Comisión Interinstitucional sobre Salud y Derechos Reproductivos y Sexuales

1999. Decreto que establece la violencia intrafamiliar de registro obligatorio para la CCSS

2001. Ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW\*

2001. Ley de Paternidad Responsable\*

\* De protección específica de derechos de las mujeres

## **2.4 El marco jurídico nacional relativo a la violencia contra las mujeres**

Una primera mirada a la legislación costarricense que en alguna manera y medida protege el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia muestra un panorama muy disperso. Y si bien a partir de la ratificación de la Convención de Belem do Pará ha habido una importante producción de instrumentos jurídicos que permiten la atención de las necesidades e intereses de las mujeres maltratadas, lo cierto es que las posibilidades y alcances de los mismos son sumamente limitados.

No existen en el país leyes que aborden de manera específica la violencia contra las mujeres, y esta problemática se ha subsumido en otras formas de violencia, invisibilizándola como una manifestación de las relaciones desiguales de poder entre los géneros. Por otra parte, en Costa Rica se reconoce la existencia de la violencia patrimonial, ampliando la definición de violencia contra las mujeres de la Convención de Belem do Pará.

En el Anexo 2 se presenta en forma sistemática la información relevante de cada una de las normas que conforman el marco jurídico nacional relacionado con la violencia contra las mujeres. Los aspectos más relevantes de esas normas son analizados a continuación

### **2.4.1 Ley contra la Violencia Doméstica**

La Ley Contra la Violencia Doméstica es el principal instrumento jurídico con que cuentan las mujeres en Costa Rica para hacer valer su derecho a vivir libres de violencia. Esta Ley contiene aspectos innovadores que han contribuido a mejorar el marco jurídico, y que han significado importantes avances para las mujeres. Por ejemplo, en su artículo 2 se introduce nuevas definiciones de violencia que anteriormente no eran reconocidas como tal en la legislación, como la violencia patrimonial y la violencia psicológica. Otro avance se da en relación con la apreciación de la prueba, ya que establece en su artículo 13 que al hacerlo "...se estará a lo más favorable para el supuesto agredido", invirtiendo una de las lógicas más defendidas del derecho, con el objetivo de privilegiar la protección de la víctima ya que la violencia constituye una violación de un derecho fundamental.

Esta ley también deroga el inciso ch del artículo 81 del Código Penal que definía como delito de acción privada el incumplimiento de deberes familiares en sus diversas formas. También deroga el inciso c del artículo 81 bis que establecía como delito de acción pública perseguible a instancia privada los daños, el hurto, el robo sin violencia en las personas, la estafa, y otros delitos patrimoniales cuando hay alguna relación familiar o afín con la persona afectada. Estos cambios aumentan las responsabilidades de los operadores de justicia en la persecución de esos delitos.

A pesar de los avances señalados la Ley Contra la Violencia Doméstica es de aplicación general, y no desarrolla una definición jurídica de la violencia contra las mujeres. El bien jurídico tutelado por este cuerpo normativo es la vida, la integridad y la dignidad de las víctimas de la violencia doméstica la familia, por lo que no garantiza la efectiva incorporación de los principios, valores y derechos tutelados en la Convención Belem do Pará.

No es casual que las mujeres representen la gran mayoría de personas que recurren a este instrumento legal para denunciar hechos de violencia intrafamiliar, lo cual pone en evidencia que la problemática que subyace a la norma es una realidad que incide principalmente en las mujeres como manifestación de la discriminación que sufren. Sin embargo por ser una ley de aplicación general, en la práctica es utilizada por los mismos agresores en contra de las mujeres contra quienes ejercen agresión, lo cual la convierte en un instrumento inadecuado para garantizarles justicia y seguridad.

El sistema de protección establecido en esta ley no establece sanciones para el agresor ni busca asignarle responsabilidad penal, por lo que no es adecuada para impedir la impunidad de las agresiones y del agresor. En este sentido los actos violentos sólo son penados si configuran alguno de los tipos penales establecidos en el Código Penal, y en este caso, según lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley, el juez o jueza encargada de dictar las medidas de protección debe librar testimonio a la Agencia Fiscal.

#### **2.4.2 Otras regulaciones en materia de familia**

El Código de Familia ha sido objeto de algunas reformas que contribuyen a hacer efectivas muchas de las demandas de las mujeres, sobre todo en lo relativo a la violencia patrimonial. Una de las formas más frecuentes de violencia contra las mujeres es la negativa de los maridos o convivientes a cumplir con sus obligaciones alimentarias, y esta es la razón por la que más mujeres acuden a los juzgados. En este sentido, la legislación que permite el reconocimiento de la unión de hecho, y los cambios en la Ley de Pensiones Alimenticias, han creado mecanismos legales que hacen posible el reclamo de sus derechos a aquellas mujeres que sufren esta forma de violencia patrimonial, sin depender de la formalidad del matrimonio.

La Ley de Pensiones Alimenticias aprobada en 1996 deroga la ley de pensiones alimenticias de 1953 e introduce una serie de cambios, como la posibilidad de cobrar hasta seis mensualidades atrasadas, el derecho al aguinaldo, y la actualización o reajuste automático de la cuota alimentaria. Estos y otros cambios favorecen a las mujeres, quienes en la práctica son las que demandan alimentos para ellas y para sus hijos e hijas.

Otras normas vigentes en materia de familia, en particular las contempladas en la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, han contribuido a la eliminación de algunos privilegios económicos que históricamente han gozado los hombres, y se han constituido en importantes instrumentos para las mujeres que viven situaciones de violencia en el ámbito familiar. En este sentido el artículo 28 de esa ley reforma los artículos 42, 43, 47 y 138 del Código de Familia instituyendo la afectación a patrimonio familiar como mecanismo legal de protección de la vivienda familiar.

La aprobación de la Ley de Paternidad Responsable en el 2001 representa otro significativo avance que coloca a Costa Rica en la vanguardia en materia de políticas de filiación. La negativa de miles de hombres a asumir la paternidad de los hijos e hijas nacidos fuera de matrimonio es sin duda una de las formas frecuentes de violencia que enfrentan las mujeres en Costa Rica. Antes de la aprobación de esta ley muchas mujeres tenían que enfrentarse a engorrosos y largos trámites judiciales de investigación de paternidad, y en muchos casos abandonaban el proceso. En la actualidad cuentan con la posibilidad de hacer la declaración de paternidad ante el Registro Civil, recayendo la carga de la prueba en el presunto padre cuando niegan ser el progenitor. Este procedimiento está permitiendo a muchas mujeres compartir las obligaciones de crianza, como mínimo en el aspecto económico, con los padres de sus hijas e hijos.

Uno de los mecanismos establecidos en este cuerpo normativo que clara y expresamente protege los derechos de la madre es el contenido en el artículo 3 que reforma al artículo 96 y 156 del Código de Familia y que establece la posibilidad de que el padre sea condenado a reembolsarle a la madre los gastos de embarazo y maternidad de la hija o el hijo durante los doce meses posteriores al nacimiento, derecho que prescribe a los diez años.

Aunque esta ley encuentra su mayor justificación en la protección del derecho de los niños y las niñas a tener una filiación establecida y a gozar de todos los derechos derivados de esta, representa a la vez un importante instrumento legal que “protege de manera indirecta el derecho de la madre a no tener que enfrentar sola la responsabilidad de la crianza de sus hijos e hijas como función social básica para satisfacer las necesidades económicas y materiales del niño o la niña, la satisfacción de las necesidades, y el proceso de crianza como una labor y responsabilidad compartida entre el padre y la madre” (ref). Esta es una ley que articula exitosamente el interés superior del niño y la niña con los derechos de las mujeres.

### **2.4.3 Regulaciones en materia penal**

La Convención Belem do Pará en su artículo 7 inciso c) establece el compromiso de quienes la suscriben a “incluir en sus legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres...”. Sin embargo

hasta ahora ha habido una fuerte resistencia por parte del Estado costarricense a dotarse de instrumentos penales de este carácter.

Se ha argumentado, por una lado, que los delitos contenidos en la legislación penal vigente son suficientes para sancionar las conductas de violencia que se ejercen contra las mujeres, y por otra que una ley específica en este sentido puede resultar discriminatoria y por lo tanto inconstitucional.

En la práctica la penalización de la violencia contra las mujeres se da cuando se configura alguno de los delitos tipificado en el Código Penal vigente. Los tipos penales que pueden aplicarse a los actos de violencia contra las mujeres son los relativos a delitos contra la vida, delitos sexuales, delitos contra la libertad, algunas contravenciones, y el de desobediencia a la autoridad que en casos de violencia doméstica se aplica cuando el agresor incumple las medidas de protección.

El sistema penal costarricense no ha incorporado aún elementos de forma y de fondo que tomen en cuenta las relaciones desiguales de poder entre mujeres y hombres que están a la base de la violencia. Se han realizado algunas reformas que favorecen a las mujeres, como ha sido el caso del delito de violación en el que se amplía su definición a cualquier forma de penetración. Sin embargo, en general ni el Código Penal ni las normas procedimentales en esta materia responden a las necesidades de justicia de las mujeres, por diferentes tipos de obstáculos.

El primero de ellos es que los tipos penales contenidos en el Código Penal son generales, genéricamente neutros, aplicables a cualquier tipo de circunstancia, por lo que no contemplan las formas de violencia que viven las mujeres en el marco de las relaciones desiguales de poder. Además no se contemplan numerosos actos de violencia contra las mujeres que no se pueden enmarcar dentro de ninguno de los tipos penales existentes. En particular, en materia penal la sanción se establece fundamentalmente de acuerdo con el daño provocado, y no con la intencionalidad ni la acción en sí misma. Además ese daño debe ser medible, lo cual excluye formas de violencia que no necesariamente tienen un resultado visible, como las agresiones físicas que no dejan huella o la violencia psicológica, lo que genera serios problemas de tolerancia e impunidad hacia gran parte de la violencia que viven las mujeres. Tampoco contempla circunstancias que deberían ser consideradas como agravantes. En este sentido el asesinato de una mujer con la que se convive menos de dos años y no se ha tenido descendencia constituye homicidio simple y no calificado, como se considera cuando es el esposo quien lo comete.

Por otra parte, en el Código Penal se plantean una serie de penas alternativas y procedimientos que en la práctica generan impunidad. Muchas de las agresiones contra mujeres son consideradas falta y sancionadas con multas insignificantes. Y al tratarse de una contravención, si el acusado no se presenta al juicio el caso se archiva. La conciliación es otra vía de impunidad en el caso de la violencia contra

las mujeres, pues en este tipo de situaciones claramente no se da un equilibrio de poder entre las partes, condición básica para poder conciliar. El artículo 36 del Código de Procedimientos Penales establece que no debe propiciarse la conciliación en caso de delitos de violencia intrafamiliar o de violencia sexual, y en ningún caso debe darse cuando las afectadas son personas menores de edad. Sin embargo, las mujeres adultas son presionadas y amenazadas por los mismos agresores para que solicite un acuerdo, lo que no resuelve el problema pues en la práctica representa regresar a la situación anterior.

Un logro en relación a los procedimientos penales lo es el artículo 212 del Código Procesal Penal que establece que cuando deban brindar testimonio mujeres, menores agredidos o personas agredidas sexualmente, podrán hacerlo en privado y con el apoyo de familiares o peritos especializados. Otro avance es la reforma al artículo 152 del Código Procesal Penal que establece una medida cautelar para el agresor que ha sido denunciado penalmente por delitos sexuales o lesiones, pues aún si se trata de tentativas el agresor debe abandonar de inmediato el domicilio común. Sin embargo, las medidas cautelares y las medidas de seguridad dictadas en los procesos penales siguen requiriendo de una investigación previa, lo cual pone en riesgo la seguridad de las mujeres que denuncian, sobre todo la de aquellas que están en peligro de muerte.

#### **2.4.4. Ley Contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia**

Una de las formas más generalizadas de agresión contra las mujeres es el acoso sexual que se produce en la calle, el trabajo, los centros educativos, las instituciones, y en general en cualquier espacio público o privado. Desde 1995 rige la Ley Contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia que ha significado un aporte importante como reconocimiento y rechazo social de esta forma de violencia.

Esta ley tiene como uno de sus principios regentes los contenidos en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, sin embargo, es una ley de aplicación general tal como se expresa en su artículo 2 que define el objetivo como “prohibir y sancionar el acoso y hostigamiento sexual como práctica discriminatoria por razón del sexo, contra la dignidad de la mujer y del hombre en las relaciones laborales y de docencia”. Esto representa un reconocimiento a medias, sólo en lo declaratorio, de que el acoso sexual es una forma más entre las tantas en que se manifiesta la violencia contra las mujeres en el marco de relaciones de poder.

Esta Ley obliga a cada patrono o jefarca a establecer un procedimiento interno para tramitar denuncias por acoso sexual, investigarlas y sancionar a las personas hostigadoras cuando exista causa, garantizar la confidencialidad en todo el

proceso También establece un procedimiento judicial para ventilar las denuncias por acoso en la jurisdicción laboral cuando se ha agotado la vía administrativa.

En la práctica la aplicación de Ley Contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia no ha sido muy efectiva. Muchas de las instituciones y empresas no cuentan con procedimientos internos adecuados, y en muchos casos ni si quiera se han elaborado los reglamentos de aplicación de la ley. Por otra parte, en la práctica no se ha podido impedir una aplicación prejuiciada y estereotipada, lo que ha implicado, entre otras cosas, que todo el peso o la carga de la prueba recaiga en la mujer.

#### **2.4.5 Ley de Protección a la Mujer Contra la Degradante Propaganda Comercial en los Medios de Comunicación Colectiva**

Otro de los instrumento legales que contribuye a hacer valer el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia es la Ley de Protección a la Mujer Contra la Degradante Propaganda Comercial en los Medios de Comunicación Colectiva. Partiendo de que la violencia contra las mujeres es una ofensa contra la dignidad humana y que debe ser abordada en forma integral, la utilización de la imagen de la mujer de manera degradante es una de las tantas formas en que se manifiesta esa violencia, por lo que merece ser reconocida legalmente.

Aunque esta ley no define explícitamente un concepto de violencia contra la mujer, si reconoce que la utilización de la imagen de la mujer es un terreno en que frecuentemente se ofende su dignidad, siendo esta una práctica publicitaria común. En particular la ley le otorga al Ministerio de Gobernación la responsabilidad de controlar y regular “con criterio restrictivo”, todo tipo de propaganda comercial “que ofenda la dignidad, el pudor de la familia y en la que se utilice la imagen de la mujer impúdicamente, para promover las ventas”.

Esta Ley y su reglamento establecen la creación de la Oficina de Control de Propaganda como dependencia del Ministerio de Gobernación y Policía, y un Consejo Asesor de Propaganda. Este último está integrado por dos personas representantes del Ministerio de Gobernación, una de la Cámara de Comercio, otra de la Asociación del Consejo Nacional de Publicidad, y una representante del Instituto Nacional de las Mujeres.

Una limitante de la Ley de Protección a la Mujer Contra la Degradante Propaganda Comercial en los Medios de Comunicación Colectiva es que se restringe su aplicación al uso de la imagen de la mujer con fines publicitarios y comerciales. No puede aplicarse, por ejemplo, para prohibir la explotación de la imagen de la mujer que se hace en las revistas, y fue necesaria la Ley Contra la Explotación Sexual Comercial de las Personas Menores de Edad para prohibir la pornografía de niños, niñas y adolescentes en este tipo de publicaciones.

#### **2.4.6 Legislación relativa al INAMU**

El ente rector en materia de violencia contra las mujeres es el Instituto Nacional de las Mujeres, creado por Ley 7801 de 1998. Así lo establece la Ley de Violencia Doméstica en su artículo 21 que, además le señala como competencia, expresamente, vigilar el cumplimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer. En consecuencia, le corresponde al INAMU desarrollar las funciones establecidas en los artículos 7 y 8 de la Convención que sean de su competencia y vigilar para que las instituciones cumplan aquellas que les corresponden.

Por otra parte, la Ley Contra la Violencia Doméstica, en su artículo 22, le asigna al INAMU la competencia de desarrollar un Plan Nacional en coordinación con las instituciones que de una u otra forma tienen labores de prevención o atención en esta materia. Esta potestad está doblemente respaldada por lo estipulado en la Ley de Creación del Instituto Nacional de las Mujeres, ya que en su artículo 3 inciso a le establece como uno de sus fines “formular e impulsar la política nacional para la igualdad y equidad de género, en coordinación con las instituciones públicas, las instancias estatales que desarrollan programas para las mujeres y las organizaciones sociales”, y más adelante, en el inciso “coordinar y vigilar que las instituciones públicas establezcan y ejecuten las políticas nacionales, sociales y de desarrollo humano, así como las acciones sectoriales e institucionales de la política nacional para la igualdad y equidad de género”.

En **1997** se crea por decreto ejecutivo el Plan Nacional Contra la Violencia Intrafamiliar (PLANOVI) en cumplimiento con el artículo 22 de la Ley Contra la Violencia Doméstica. Este decreto establece las instituciones que deben incorporarse al PLANOVI y reafirma el carácter de ente rector del INAMU y de coordinador de este Plan. El INAMU, además debe participar en diversas Comisiones interinstitucionales. Una de ellas es el Consejo Asesor de Propaganda que establece la Ley de Protección a la Mujer Contra la Degradante Propaganda Comercial en los Medios de Comunicación Colectiva.

#### **2.4.7 Legislación relativa al Poder Judicial**

El Poder Judicial es central en el abordaje estatal de la violencia contra las mujeres. Según el artículo 153 de la Constitución Política le corresponde a este poder de la República “*conocer de las causas civiles, penales, comerciales, de trabajo y contencioso- administrativas, así como de las otras que establezca la ley...*” Por su parte, el artículo 7 de la Convención de Belem do Pará establece en su inciso g) que los Estados parte deben “*establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos*”.

En asuntos de violencia contra las mujeres intervienen principalmente los Juzgados de Familia, los Juzgados Especializados en Violencia Intrafamiliar, las Alcaldías Mixtas, los Juzgados Penales y las Fiscalías. Al respecto, la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, en su artículo 16, obliga al Poder Judicial “a capacitar a todo el personal judicial competente para tramitar los juicios en que haya habido agresión contra una mujer”.

#### **2.4.8 Legislación relativa al Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad**

En general corresponde al Ministerio de Seguridad pública “preservar y mantener la soberanía nacional, coadyuvar en el fortalecimiento del principio de la legalidad” según señala el artículo 1 de su Ley Orgánica. Este Ministerio ejerce su mandato a través de la Fuerza Pública, cuyos miembros, según indica el artículo 2 de la ley General de Policía son “*deberán observar y cumplir, fielmente, la Constitución Política, los tratados internacionales y las leyes vigentes*”.

Por su parte, el artículo 20 de la Ley Contra la Violencia Doméstica establece una serie de obligaciones para la policía administrativa, como la de “intervenir en las situaciones de violencia doméstica, de oficio o cuando sean requeridas por las víctimas o por terceras personas...” Este mismo artículo establece que “el incumplimiento de esos deberes será sancionado con la pena prevista en el artículo 330 del Código Penal”, que es el que sanciona el incumplimiento de deberes.

Asimismo el artículo 13 del Reglamento al artículo 152 del Código Procesal Penal establece que “*la policía Judicial y la policía Administrativa estarán obligados a colaborar con los diferentes órganos encargados de proteger los derechos e intereses de las mujeres y de las y los menores de edad, con el fin de cumplir los objetivos del artículo 152 del Código Procesal Penal.*”

En relación al uso de la imagen de la mujer, el Reglamento de la Ley de Protección a la Mujer Contra la Degradante Propaganda Comercial en los Medios de Comunicación Colectiva crea una Oficina de Control de Propaganda dependiente del Ministerio de Gobernación y Policía, que tiene como responsabilidad “revisar o improbar, según el caso, el material propagandístico” y para el control y vigilancia puede recurrir a la Fuerza pública. Este Ministerio además integra el Consejo Asesor de Propaganda.

#### **2.4.9 Legislación relativa al Ministerio de Justicia**

La Ley de Promoción de la Igualdad Social, en su artículo 15, obliga al Ministerio de Justicia a poner en marcha programas para “asegurar la protección y la orientación de las víctimas de agresión por parte de un familiar consanguíneo o afín y de

agresión sexual, así como para la prevención del problema”. Para ello debe coordinar con el INAMU. Este Ministerio es uno de los participantes en el PLANNOVI.

#### **2.4.10 Legislación relativa a la Defensoría de los Habitantes**

La Defensoría de los Habitantes de la República es un órgano encargado de proteger los derechos y los intereses de los habitantes. Específicamente, debe velar “porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho” tal como establece el artículo 1 de su ley constitutiva. Además deberá divulgar los derechos de los habitantes. Una de las potestades que este órgano tiene, como señala el artículo 12 de esa misma ley, es el de “iniciar, de oficio o a petición de parte, cualquier investigación que conduzca al esclarecimiento de actuaciones materiales, de los actos u omisiones de la actividad administrativa del sector público”.

La Defensoría de los Habitantes de la República cuenta con órganos especiales, que representan áreas de especialización en la defensa de los derechos de la población, entre ellos la Defensoría de la Mujer. Esta instancia fue creada por decreto en **1989** como dependencia del Ministerio de Justicia y posteriormente integrada a la Defensoría de los Habitantes. Como órgano especial tiene como funciones las de velar por el cumplimiento de las leyes y la protección de los derechos de las mujeres, investigar actuaciones que puedan ser lesivas para la población femenina, prevenir la violación de derechos de las mujeres, y actuar frente a otras instancias cuando se requiera.

Otro de los órganos especializados de la Defensoría de los Habitantes es el que se encarga de la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Tiene funciones equivalentes a las de la Defensoría de la Mujer, y asume los asuntos que tienen que ver con mujeres menores de edad.

#### **2.4.11 Legislación relativa a las Municipalidades**

No existe aún ninguna normativa que establezca de manera expresa competencias o funciones municipales relativas a la prevención o atención de la violencia contra las mujeres. Sin embargo hay normas que amparan el funcionamiento de las oficinas municipales que en la práctica han asumido labores para defender el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.

El Código Municipal, en su artículo 49, señala la obligación del Concejo Municipal de nombrar siete Comisiones Permanentes dentro de las que se encuentra la Comisión de la Condición de la Mujer. Si bien no se establece de manera expresa las atribuciones y funciones de esta Comisión, considerando que es obligación de los

gobiernos locales “velar por los intereses de todas las personas que habitan el cantón”, una Comisión de esta naturaleza tiene potestad y mandato moral, aunque no necesariamente legal, para abordar la violencia que las mujeres de su comuna viven.

En el mismo sentido, el artículo 23 de la Ley de Violencia Doméstica señala que “las instituciones públicas que puedan colaborar en la detección, atención, prevención e inserción laboral de las personas agredidas, están obligadas a orientar sus labores para cumplir con este fin”.

Por otra parte, la Ley de Creación del INAMU señala en su artículo 4 como atribución del Instituto el promover la creación de oficinas municipales de la mujer, y garantizar y coordinar su funcionamiento. Para el cumplimiento de esta facultad el INAMU ha establecido un convenio con las Municipalidades para la instalación de estas oficinas, muchas de las cuales han asumido labores de prevención y atención de la violencia contra las mujeres.

#### **2.4.12 Legislación relativa al Instituto Nacional de Aprendizaje**

*El decreto de creación del PLANOSI establece la obligación del INA de ser parte de este plan de atención y prevención de la violencia intrafamiliar. Por otra parte, dada la naturaleza y función de esta institución, el artículo 23 de la Ley de Violencia Doméstica antes mencionado obliga a esta institución a colaborar en la prevención e inserción laboral de las mujeres agredidas.*

Una legislación anterior, la Ley de Igualdad Real de la Mujer, en sus artículos 19 y 20 mandata al INA a desarrollar un sistema de formación profesional de la mujer. Para ello debe crear el Departamento de Formación Profesional de la Mujer y destinar no menos del 1% de su presupuesto anual.

El INA forma parte de la Comisión Nacional Interinstitucional Para Atender a las Mujeres en Condiciones de Pobreza, establecida por la ley del mismo nombre. Dentro de las funciones de esta Comisión está la de definir las políticas y los programas para atender a las mujeres en condiciones de pobreza, con prioridad a las jefas de hogar según el artículo 5 de la misma ley.

#### **2.4.13 Legislación relativa al Instituto Mixto de Ayuda Social**

El decreto de creación del PLANOSI establece la obligación del IMAS de ser parte de el, y dado el carácter de esta institución la obligación de colaborar en el abordaje de la violencia se sitúa en el campo del apoyo social.

El IMAS restringe su actuación a las poblaciones en condición de pobreza y aún no incluye otras formas de riesgo social como puede ser la violencia de género. En este sentido la Comisión Nacional Interinstitucional Para Atender a las Mujeres en Condiciones de Pobreza está adscrita al IMAS y coordinada por esta institución, y forman parte de ella, también, el Ministerio de trabajo y el INAMU.

## **RESPUESTAS SOCIALES A LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES**

### ***3.1 Respuestas estatales***

Las propuestas para enfrentar la violencia contra las mujeres que se plantearon en los años 80, cuando se comenzó a visibilizar esta realidad en Costa Rica, tenían la característica de ser escasas y puntuales, pensadas para enfrentar aspectos particulares del problema. Esto quedó reflejado en el pequeño número de artículos relacionados con la violencia contra las mujeres incluidas en la Ley de Igualdad Real que fue aprobada en 1990. La legislación y la administración de justicia fueron en general los ámbitos más señalados, mientras que en relación a la atención se vivía bajo la presión del modelo de albergues extensamente desarrollado en EEUU, y que en ese país y en ese momento se presentaba como la solución del problema.

Se comienza a pensar en respuestas más integrales a inicios de la siguiente década, y en 1991, a iniciativa de una organización de mujeres, se convoca a las instituciones estatales y a las de la sociedad civil para elaborar una propuesta de políticas públicas que, en ese momento, se consideraron necesarias para enfrentar y prevenir la violencia contra las mujeres y en la familia. Se trata del primer esfuerzo realizado para abarcar diferentes campos, con demandas dirigidas a la legislación, a la protección de las víctimas, a la atención integral, a la educación, a la difusión y a la sensibilización. Se señalaban como actores sociales con responsabilidades no sólo a las instituciones estatales; también a los colegios profesionales, a las iglesias, y por supuesto a las organizaciones de la sociedad civil, fundamentalmente las de mujeres (CEFEMINA 1991).

En una década la situación ha vivido grandes cambios, y uno de ellos, sin duda, es el del involucramiento de las instituciones estatales en acciones que en alguna manera abordan la violencia contra las mujeres. Además, existen en la actualidad varios espacios interinstitucionales que tienen objetivos en este sentido, en los que se cuenta con participación tanto del Estado como de la sociedad civil: el Plan Nacional de Atención de la Violencia Intrafamiliar (PLANNOVI), dos Comisiones de Paternidad Responsable<sup>6</sup>, y una Comisión Nacional Contra la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (CONACOES).

No hay prácticamente ninguna institución estatal, o no al menos las del área considerada social, que no asuma algún tipo de responsabilidades en este campo. Sin embargo, el que estén participando en espacios interinstitucionales, o el que tengan planes contra la violencia, no implica que asumen todas las responsabilidades que les corresponden. En general, las iniciativas en las instituciones estatales han sido construidas a partir de acciones pioneras desarrolladas por alguna o algunas funcionarias que asumieron un compromiso en

principio personal, y se han desarrollado pensando en lo posible a alcanzar, y no en los mandatos que la legislación nacional e internacional señalan.

Si se examinan las competencias que tanto la Convención de Belem do Pará como las leyes nacionales señalan en relación a la violencia contra las mujeres, no debería quedar excluida ninguna institución estatal. En particular, todas en alguna manera están comprometidas en tareas de prevención, antes que nada porque están obligadas a prevenir la violencia interna dirigida hacia las mujeres que trabajan en su seno, particularmente el acoso sexual. Además, deben abordar la violencia institucional que se pueda ejerce contra las usuarias, cuando las hay. Por otra parte, no hay expresión de la vida social que escape a la lógica de la discriminación de género y por tanto que no se coloque del lado de favorecer o inhibir la violencia contra las mujeres, por lo que las instituciones estatales, cada una en su campo de acción, tienen algo que aportar para la prevención<sup>7</sup>.

Otras tareas le competen a instituciones muy especializadas. Tal es el caso de la legislación, que involucra a la Asamblea Legislativa y ocasionalmente al Ejecutivo por medio de decretos, normativas y protocolos. La seguridad es, así mismo, competencia ineludible del Ministerio de Seguridad, aunque requiere del respaldo judicial, y en ocasiones de la intervención de otras instancias, como el Servicio de Emergencia 911 o los Albergues.

En el año 2002 se realizó una sistematización del PLANOSI que brinda abundante información sobre el quehacer de cada una de las instituciones incorporadas a este espacio, además de analizar los logros y retos que enfrentan (Brenes y Méndez 2002). Se trata de un importante y muy exhaustivo esfuerzo, aún cuando está circunscrito a la violencia intrafamiliar y por lo tanto no aborda otras expresiones de la violencia contra las mujeres. Por otra parte, en el Anexo 4 de este estudio se han sistematizado los mandatos que cada institución tiene en relación a la violencia contra las mujeres, identificando la norma jurídica que los impone, y señalando los compromisos que en la actualidad están cumpliendo. Con el fin de tener una visión más integrada y completa de las respuestas estatales frente al problema de la violencia contra las mujeres, se analizan a continuación los desempeños institucionales agrupados por área de intervención, tratando de abarcar todas las expresiones de dicha violencia.

### **3.1.1 Prevención**

La prevención de la violencia contra las mujeres es una necesidad señalada desde todos los niveles consultados para la realización de esta investigación y una inquietud generalizada en nuestro país. El marco jurídico nacional e internacional, por su parte, señala a la totalidad de las instituciones estatales como responsables en la prevención de este problema.

La prevención es, curiosamente, el ámbito al que más esfuerzos se han destinado, pero también donde se siente que hay más por hacer. Esto no es una paradoja, sino la expresión de que en definitiva, si todo lo que se trabaja en cualquier ámbito no repercute en un cambio social y cultural favorable al respeto y la igualdad entre géneros, se está respondiendo a emergentes, lo que es imprescindible, pero no se ataca el núcleo central del problema ni se logra avanzar sustancialmente en su erradicación.

**Mandatos de Belem do Pará en relación a la prevención de la violencia contra las mujeres**

**Artículo 7.** Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

- 7.a abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;
- 7.b actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;
- 7.c incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;
- 7.e tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer

**Artículo 8.** Los Estados Partes convienen en adoptar en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

- a. fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos;
- b. modificar patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitimizan o exacerban la violencia contra la mujer;
- e. fomentar y apoyar programas de educación gubernamentales y del sector privado destinados a concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos legales y la reparación que corresponda;
- g. alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer;

## **Prevención de la violencia institucional**

La primera forma de prevención señalada por la Convención de Belem do Pará es la de que los Estados, sus instituciones y agentes, no ejerzan violencia contra las mujeres (artículo 7a). Este es un mandato poco recordado, sobre todo por el hecho de que, como se ha mencionado repetidamente, los esfuerzos estatales se han concentrado en torno a la violencia intrafamiliar, por lo que las instituciones difícilmente se ven a ellas mismas como posibles actoras de agresiones contra las mujeres.

Algunas manifestaciones de la violencia institucional han sido reconocidas y se han tomado medidas para enfrentarlas. Tal es el caso del abuso sexual cometido por docentes del MEP contra estudiantes, un problema que por años estuvo estancado por las trabas administrativas y burocráticas existentes para sancionar a quienes están protegidos por el régimen civil. Aún hay muchos mecanismos que los abusadores emplean para evitar la sanciones, pero al menos el MEP ha encontrado caminos para impedir que los acusados sigan en contacto con estudiantes. Se han tomado también medidas en contra del abuso policial contra trabajadoras sexuales y contra niñas y adolescentes explotadas sexualmente. Se han hecho, así mismo, importantes avances en relación a las mujeres privadas de libertad, y la Defensoría de la Mujer ha puesto particular atención a proteger a esta población de abusos institucionales.

Estas acciones de prevención de la violencia institucional, sin duda importantes, han sido escasas y en general tardías, quedando aún aspectos significativos a resolver. El mismo MEP todavía no aborda el problema de la violencia psicológica y el abuso de poder que se da en las aulas de parte del profesorado, siguen ocurriendo violaciones sexuales de parte de policías incluso de niñas y adolescentes.

Hay numerosas formas de violencia institucional que aún permanecen invisibles o son justificadas, y que por tanto en la práctica ni siquiera se consideran materia de prevención. Entre ellas se encuentran aquellas que están más ligadas a la imposición de los roles tradicionales femeninos y los estereotipos de buenas y malas mujeres. En este sentido, sigue siendo una práctica del PANI quitarle los hijos e hijas a una mujer cuando se sospecha que el compañero de ella los está abusando sexualmente, lo que equivale a una condena como mala madre. Esta práctica parece estarse extendiendo a los Juzgados de Familia que ven las causas de violencia doméstica. Por su parte, las madres trabajadoras sexuales, lesbianas de bajos ingresos, o las que trabajan en bares, corren un riesgo similar y son colocadas en posición de tener que demostrar que son madres intachables.

Por razones similares a las antes mencionadas, relacionadas con los mandatos sociales de género, toda la dimensión de los derechos sexuales y los derechos reproductivos se prestan a abusos contra las mujeres de parte del sistema de salud.

La sociedad costarricense aún no logra erradicar los estereotipos que ven en las mujeres el destino ineludible y prioritario de ser madres, no importa la voluntad de ellas, sus condiciones o las circunstancias en que quedan embarazadas.

En la prevención de la violencia institucional contra las mujeres ha habido pocos pero importantes avances. Entre ellos la firma del Decreto de Salud Reproductiva y Sexual en el año 1999 finalmente reconoce el derecho de las mujeres a optar a decidir por cuenta propia sobre los métodos anticonceptivos que desea usar, incluyendo la esterilización. Esta última posibilidad antes era decidida por el cuerpo médico y requería la anuencia del compañero o esposo. Además, el compromiso de desarrollar programas informativos sobre derechos sexuales y derechos reproductivos en centros de salud, tal como establece este decreto, representa importante avance en este mismo sentido.

Por otra parte, al Programa de Atención Integral del Adolescente (PAIA) de la CCSS, pueden acudir las mujeres más jóvenes para recibir información sobre aspectos relacionados sobre sexualidad y métodos anticonceptivos, y ser tratadas con respeto y discreción. Lamentablemente, en esta orientación no está comprometido todo el personal de la institución, por lo que las adolescentes siguen siendo cuestionadas e irrespetadas en algunos servicios de salud cuando manifiestan ser sexualmente activas. Otro espacio de prevención de este tipo de violencia institucional es el Programa Amor Joven, iniciados por el INAMU y el despacho de la Primera Dama Lorena Clare.

Estos avances, aunque no muy numerosos son significativos, ya que no han sido fáciles de lograr. Son bien conocidas las resistencias de algunos sectores, particularmente las que provienen de la jerarquía católica, cuyos obispos se han opuesto a las guías de educación para la sexualidad del MEP y han cuestionado fuertemente el programa Amor Joven. En este sentido, la intervención del movimiento de mujeres ha sido fundamental para alcanzar estos resultados. De hecho, esa intervención fue necesaria para primero revertir la práctica en relación a la esterilización femenina, y posteriormente lograr la emisión del Decreto de Salud Reproductiva y Sexual<sup>8</sup>.

El derecho de las mujeres a decidir sobre su sexualidad y su capacidad reproductiva ha sido un tema tabú en la sociedad costarricense. Hasta muy recientemente se ha comenzado a considerar un asunto de interés general sobre el que cualquier persona tiene derecho a emitir su opinión y sobre el que debe debatirse públicamente. Esto ha mostrado una sociedad con diversidad de posiciones y criterios, lejos de la ficción de monolitismo que en el pasado se quiso imponer satanizando los debates<sup>9</sup>. Sin embargo, a pesar de existir diversas posiciones al respecto, y de que las organizaciones de mujeres exigen el respeto a la autonomía y la autodeterminación, las instituciones estatales operan frecuentemente por encima de la voluntad y el derecho de las mujeres a decidir sobre su sexualidad y su capacidad reproductiva. En la práctica, y como quedó demostrado con las esterilizaciones, muchas veces son los médicos o los

profesionales de salud los que toman las decisiones basados en sus criterios personales, lo que representa una forma de violencia institucional.

Una situación extrema en relación a la violación de los derechos reproductivos de parte de las instituciones, es la violencia física y psicológica que para las mujeres representa la obligación de llevar a término un embarazo impuesto, en particular si son producto de violación. La legislación costarricense tipifica como delito el aborto inducido, pero el artículo 121 de Código Penal, que hace referencia al “aborto impune”, faculta para interrumpir un embarazo si hay riesgos para la vida o la salud de la mujer. Es decir, despenaliza el aborto terapéutico, siendo ésta una práctica médica usual en el país que no requiere ningún procedimiento especial para ser ejecutada. No están incluidas en esta despenalización otras circunstancias, como que el embarazo sea producto de una violación o las malformaciones del feto, como sí se contempla en las legislaciones de otros países.

El artículo 121 del Código Penal podría en principio prevenir la revictimización de las mujeres violadas y embarazadas, si se concibiera la salud de la mujer en forma integral, y si además se considerara la salud como calidad de vida y no sólo como ausencia de enfermedad. Sin embargo, a pesar de que en teoría en Costa Rica se aceptan estas definiciones más amplias de salud, en lo relativo al aborto terapéutico los médicos han interpretado la norma en forma restrictiva. Debido a la ausencia de protocolos médicos relacionados con el aborto, las decisiones son, además, potestad personal del médico involucrado, lo que no garantiza ni criterios unánimes ni coherencia con el Código Penal.

Esta deficiencia se puso claramente de manifiesto con ocasión de la violación y embarazo de una niña de 8 años, quien no sólo corría grave riesgo físico. Además, su desarrollo integral como niña se veía impedido por un embarazo producto de violación. A pesar de estas circunstancias, y de que en este caso debía regir el principio de “interés superior del niño”, el cuerpo médico obligó a la niña a sobrepasar los tres meses de gestación, período en que una interrupción del embarazo es más segura<sup>10</sup>.

Por otra parte, en otras circunstancias muy diferentes, el derecho de las mujeres a decidir sobre su capacidad reproductiva también se limita cuando tiene dificultad para quedar embarazada. Una resolución de la Sala Constitucional del 2000 declaró inconstitucional el procedimiento de fecundación in vitro y prohibió legislar regulando esta materia. Esta resolución ha motivado varias denuncias de parejas afectadas contra Costa Rica en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Desde la prevención y de nuevo en relación a las instituciones de salud, otra forma de violencia institucional que tampoco se previene es la que ejerce el personal y el sistema de salud sobre las mujeres en torno al embarazo y el parto. Las organizaciones de mujeres han denunciado procedimientos agresivos innecesarios, como el uso de pitocín y la práctica excesiva del “piquete” y la

cesárea, que apartan al embarazo y el parto de un proceso natural y lo convierten en un procedimiento medicalizado, patologizado y quirúrgico. Han denunciado así mismo, como una expresión de violencia psicológica, la práctica extendida entre el personal de salud de agredir verbalmente a las mujeres en las salas de labores con insultos y ofensas (AMES sf. (a) y AMES sf. (b)).

Un grave problema de violencia institucional, muy extendida en el pasado y que aún no se erradica, es la tendencia a la medicalización y psiquiatrización del malestar de las mujeres maltratadas. Manifestaciones de ese malestar como las fantasías o intentos de suicidio, que son expresión de la falta de salidas a la agresión que enfrentan las mujeres, se han tratado partiendo de diagnósticos estigmatizantes sin ofrecerles una alternativa real a lo que viven. Las depresiones se han tratado con internamientos psiquiátricos y medicamentos que mantienen drogadas a las mujeres, lo que les imposibilita salir de la relación de violencia que viven. Aunque hay una mayor conciencia en el sistema de salud sobre los estados de ánimo que causan la agresión y que no deben ser tomados como patologías, aún no hay una propuesta de abordaje que impida la revictimización de las mujeres en los espacios de salud mental. En este capó aparecen, además, nuevos riesgos de revictimización, pues muchos de los términos acuñados recientemente relacionados con los efectos emocionales de la violencia son a su vez estigmatizantes. El uso de categorías como el “síndrome de mujer agredida”, o el de la “desesperanza aprendida” se han convertido en una suerte de diagnóstico que repercute negativamente sobre la percepción de terceros y la autopercepción de las mujeres, y que puede tener serias implicaciones para ellas<sup>11</sup>.

El Ministerio de Salud recientemente comienza a mostrar una preocupación sobre la realidad de la violencia institucional, aunque esta no se concreta aún en acciones. Uno de los retos que este Ministerio se plantea es precisamente el de desarrollar instrumentos para acreditar a las instituciones de salud como libres de maltrato a las y los usuarios. Es un reto en este sentido el identificar, prevenir y enfrentar las formas de violencia que se ejerce específicamente sobre las mujeres, así como las formas de revictimización que puedan darse sobre mujeres maltratadas que acuden a los servicios de salud.

Por su parte, el Ministerio de Seguridad realiza una importante labor de prevención de la violencia contra las mujeres hacia dentro de la institución, siendo en particular una de las pocas que ha promovido encuentros de sus funcionarias mujeres para hablar de los problemas que tienen de discriminación y acoso sexual en el trabajo. El número de mujeres policías se ha incrementado notablemente en los últimos años, hasta llegar a ser en la actualidad 721 del total de 10.500 efectivos con los que cuenta el Ministerio. Para la realización del Primer Encuentro Nacional de Mujeres Policías realizado en el 2002, fueron encuestadas 399 mujeres policías destacadas en de todas las regiones del país, y a partir de sus opiniones y del trabajo de las delegadas al Encuentro se propusieron, entre otras

cosas, estrategias y acciones para confrontar la discriminación y el acoso sexual interno<sup>12</sup>.

Cabe destacar que este Ministerio también se preocupa por la violencia que los efectivos de policía ejercen contra sus compañeras y que ha llegado a costarle la vida algunas de ellas. En esta administración se exige a los policías dejar el arma de reglamento en el cuartel cuando terminan su jornada, lo que si bien no ha eliminado estos femicidios, el último de los cuales ocurrió a inicios del 2003, implica al menos un reconocimiento del problema y una toma de posición clara de parte de las autoridades de esa institución. Al tomarse esta medida, que es una demanda planteada por las organizaciones de mujeres desde 1991, se demostró que una acción preventiva así sólo dependía de la voluntad política.

Una iniciativa interesante en la prevención de la violencia que ejerce el Estado y sus funcionarios, fue el Decreto emitido por la administración Rodríguez en 1989, estableciendo la imposibilidad de que fueran nombrados en cargos de confianza, o mantenidos en ellos, personas de moralmente cuestionables, entre ellas, las que hubieran sido sancionadas por violencia intrafamiliar. En la única oportunidad en que se solicitó la aplicación de este Decreto no se produjo la separación del cargo del funcionario cuestionado. Por otra parte, la administración Pacheco no ha dado emitido un Decreto similar.

### **La prevención del acoso sexual**

La prevención del acoso sexual sigue siendo un aspecto particularmente débil en la práctica de las instituciones estatales. La mayoría de ellas tardaron en elaborar el Reglamento interno al que están obligadas por ley, y son muy escasas aquellas en las que se cumple con las tareas de promover un ambiente libre de acoso sexual, limitándose usualmente a exponer en un lugar visible el texto de la Ley. Sólo las Universidades estatales y algunas instituciones como el ICE, cuentan con programas más activos al respecto.

### **La prevención en las normas y las prácticas jurídicas**

Otro mandato de Belem do Pará en el campo preventivo el de eliminar prácticas jurídicas que favorecen la violencia contra las mujeres (artículo 7e), comenzó también a ser abordado al menos en el aspecto normativo. Se han eliminado de la legislación categorías sexistas, como la de mujer honesta, que justificaban la agresión, en particular la agresión sexual. Por otra parte, en lo procesal, se ha prohibido la práctica de indagar en la vida sexual de las mujeres que denuncian acoso sexual, gracias a un artículo introducido en la Ley Contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia. Esto le pone algún freno a la revictimización de las mujeres en los espacios judiciales y es un antecedente para impulsar prácticas procesales respetuosas y no revictimizantes en otro tipo de procesos.

En el campo de la violencia patrimonial, a la que pocas acciones del conjunto van dirigidas, y en relación a la prevención, cabe mencionar la aprobación de la Ley de Paternidad Responsable impulsada por diversas instituciones a iniciativa del Área de Construcción de Identidades del INAMU. Esta Ley reforma la legislación sobre filiación para introducir un procedimiento administrativo que elimina gran parte de los obstáculos que tradicionalmente las mujeres han encontrado para lograr el reconocimiento paterno de los hijos e hijas habidos fuera de matrimonio. Este es un paso imprescindible para que las mujeres puedan demandar al padre las correspondientes pensiones alimentarias. Antes de esta reforma el proceso era enteramente judicial, y la legislación favorecía a los señalados como padres, quienes podían evadir o dilatar el proceso.

Ha habido otro gran avance, respecto a las leyes y procedimientos, en relación a la protección de las mujeres objeto de violencia en el seno de la familia. Aunque en teoría la legislación permitía proteger judicialmente a estas mujeres, en la práctica, la actitud de las y los operadores de justicia cerraba esta posibilidad, y sólo excepcionalmente y en situaciones de mucho riesgo se brindaba esta protección. La Ley Contra la Violencia Doméstica representa un cambio sustancial, pues no condiciona las medidas cautelares a la existencia de una denuncia penal, y permite que estas medidas se dicten en forma provisional sin requerir la valoración de las pruebas.

Los tres avances jurídicos antes señalados han tenido una gran repercusión sobre la vida de las mujeres en Costa Rica, y han representado importantes instrumentos de prevención de la violencia intrafamiliar y de la revictimización institucional. Sin embargo, son muchas las normas y prácticas judiciales que aún quedan por revisar. La Ley de Pensiones tiene graves problemas para ser aplicada lo que deja a las mujeres sin posibilidad de protegerse de una de las formas de violencia patrimonial que viven más frecuentemente.

Por otra parte, las mujeres siguen señalando que no son creídas en algunos Juzgados cuando van a solicitar medidas de protección, que son cuestionadas o que no se toma en serio el peligro que corren. Estas son formas de revictimización que implican riesgos muy altos, y que han llegado a costar la vida de algunas mujeres. De hecho, la práctica de propiciar una conciliación fue muy extendida en los Juzgados de Familia, hasta que en 1999 una mujer fue decapitada en Pérez Zeledón una semana después de que no se le concedieron las medidas de protección que solicitaba por, precisamente, sustituir el proceso legal por un arreglo extrajudicial con el agresor.

Otra práctica judicial revictimizante es la de conceder en forma indiscriminada medidas de protección a los hombres al amparo de la Ley Contra la Violencia Doméstica. En ocasiones, cuando el hombre solicita las medidas después de que las solicitó la mujer, se otorgan las medidas a ambos bajo una categoría de “violencia cruzada”. Esto significa que no se respeta el artículo 1 de dicha ley que establece

claramente "...Los jueces deberán procurar que los agresores no utilicen contra las víctimas la presente ley...". En los Juzgados usualmente se alega que no se puede discriminar a los hombres y que las medidas deben ser otorgadas a toda persona que las solicita. En otras ocasiones se plantea que al no existir un registro de personas contra las que se han dictado medidas de protección, no se puede saber si un hombre es agresor o no. La ausencia de un análisis de género, que permite identificar las relaciones de desiguales de poder existentes entre hombres y mujeres en las relaciones de violencia, facilita este tipo de prácticas que pone en grandes riesgos a las mujeres maltratadas. Hay aquí una clara violación del artículo 7b de la Convención de Belem do Pará, que obliga a "actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer".

### **Los cambios culturales, un amplio campo para la prevención**

Parte importante de los mandatos de Belem do Pará en el área de la prevención tienen que ver con la información, la sensibilización y el cambio cultural. Este es uno de los campos en los que más se ha trabajado, y en él se han involucrado numerosas instituciones estatales: el INAMU, la CCSS, el Ministerio de Salud, el MEP, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Cultura, el IMAS, el INA, El PANI, el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), las Universidades, la Defensoría de los Habitantes a través de sus áreas de mujer y de niñez, y el Poder Judicial.

Todas estas instituciones estatales han realizado acciones de prevención, ya sea mediante campañas en medios de comunicación, con publicaciones informativas, por medio de capacitaciones específicas, o a través de programas de sensibilización, información o educación desarrollados directamente con poblaciones particulares. Las acciones son innumerables, y han alcanzado poblaciones muy diversas, desde funcionarios y funcionarias hasta comunidades, así como grupos de todas las edades y condiciones. Sin embargo una limitación importante en estas acciones es que, salvo excepciones, no abordan la violencia contra las mujeres como tal, sino la violencia intrafamiliar, por lo que carecen usualmente de un enfoque de género y de un análisis claro sobre las relaciones de poder y las dinámicas sociales involucradas.

El MEP participa del PLANNOVI y en las redes interinstitucionales contra la violencia intrafamiliar que existen en diversas comunidades, y cuenta desde 1999 con una Comisión Institucional de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar. Esta institución impulsó un proyecto piloto titulado "Creando ambientes libres de violencia en la escuela y la comunidad" que en 1998 se aplicó en la Escuela de Gravilias en Desamparados (San José). Este proyecto fue una experiencia exitosa que movilizó a diversos agentes de la comunidad y dejó valiosas lecciones, dando paso a un Modelo de Atención y Prevención de la Violencia desde la Escuela, que contempla:

“... una serie de estrategias dirigidas a los diversos actores de la comunidad educativa, que van desde talleres de sensibilización e información acerca de la problemática, la inclusión de temas y actividades dentro del desarrollo de las diferentes asignaturas, la organización de actividades de promoción y divulgación a nivel comunal y la organización de un sistema de detección, referencia y seguimiento a estudiantes afectados(as)”. (MEP 2002, 7)

Llevar a nivel nacional esta propuesta no es tarea fácil, y en la práctica el Plan del MEP está encontrando dificultades para ser aplicado, en parte por falta de recursos humanos y materiales. En particular, el trabajo de la Comisión Institucional se hace por recargo de funciones del personal que la compone.

Por otra parte, el espacio educativo es favorecido por el apoyo de otras instituciones estatales, como el INAMU y el Ministerio de Justicia, y de organizaciones de la sociedad civil, como PANIAMOR, que lo tienen como meta de sus actividades de prevención. Más allá de las limitaciones de recursos, el MEP enfrenta un reto mayor frente a la prevención de la violencia contra las mujeres, relacionado con la visión que la institución y las y los educadores tienen sobre la violencia y el papel que juegan las relaciones de poder en ella, incluyendo la relación de poder que se establece entre educador y estudiantes por razones de edad, género y autoridad. El sistema educativo está aún lejos de revisar las prácticas discriminatorias y autoritarias en el aula (Ibarra 1999). Por otra parte, las representantes de la sociedad civil en el PLANNOVI han advertido también del riesgo que implica trabajar sobre el problema de la violencia partiendo de la defensa de los valores, tal como se propone en esta administración, y no desde un enfoque de derechos como se ha hecho hasta ahora.

El Ministerio de Justicia, por su parte, a través de la Dirección Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, desarrolla un plan de prevención de la violencia dirigido también a centros educativos, especialmente a estudiantes de secundaria. A través de charlas, encuentros, foros, campamentos y festivales, y apoyándose con diversos materiales de divulgación, ha logrado integrar una Red Nacional de Jóvenes para la Prevención de la Violencia que cuenta con 320 participantes y abarca 112 centros de secundaria. En esta Red se abordan todas las manifestaciones de la violencia, incluyendo las derivadas de las relaciones desiguales de poder entre géneros.

El trabajo de esta dependencia en prevención de la violencia contra las mujeres no se limita a los espacios del sistema educativo. Ha elaborado y validado un manual para facilitadoras de talleres de formación del cuerpo policial titulado “La Policía Frente a Situaciones de Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes” y ha capacitado a diferentes unidades policiales sobre este problema. Referido igualmente a la explotación sexual de menores, ha elaborado un módulo de formación dirigido a jóvenes que trabajan en el sector de turismo. Ha

desarrollado además incontables actividades de sensibilización y capacitación en la prevención de la violencia intrafamiliar dirigidas a comunidades, y participa en numerosas actividades y campañas, como la Temporada Mundial por la No Violencia, o la Campaña Nacional “Por una mejor calidad de vida para las personas menores de edad”.

Por su parte el Area de Violencia de Género del INAMU ha promovido incontables actividades de capacitación en las instituciones, en particular en el Poder Judicial, en la Policía y en las Oficinas Municipales de la Mujer. Estas actividades han logrado sensibilizar a un número considerable de funcionarios y funcionarias y han contribuido a mejorar la actuación de las instituciones. Además el INAMU ha mantenido una campaña permanente a través de afiches, folletos, pegatinas, programas y anuncios en medios de comunicación masiva, en la que se introducen tanto elementos de sensibilización como de información sobre los derechos de las mujeres y los recursos con los que cuentan, divulgando especialmente el servicio telefónico 800-300-3000 y posteriormente el Servicio de Emergencia 911.

Destacan los esfuerzos realizados por el Area de Violencia de Género del INAMU para articular y capacitar a las 38 redes locales de la atención y prevención de la violencia en relación, al menos, a la violencia intrafamiliar, que ha sido la ocasión y el instrumento para una amplia labor de sensibilización en las instituciones que participan y en las comunidades donde operan. Esta Area, como coordinadora del PLANNOVI, realiza además una amplia tarea de negociación con otras instituciones estatales, lo que va permeando en las visiones y actitudes de muchos funcionarios y funcionarias, así como de quienes en las instituciones toman las decisiones. Su labor en este campo ha favorecido la integración en el PLANNOVI de instituciones que inicialmente no se incorporaron, a pesar de estar comprometidas por el decreto de creación del Plan.

El INAMU, además, promueve y apoya numerosas actividades con otras instituciones, que tienen efectos preventivos. Tal es el caso de los programas dirigidos a las adolescentes y a las mujeres jefas de hogar, Amor Joven, Construyendo Oportunidades y Creciendo Juntas, en los que un componente fundamental es el fortalecimiento de las participantes, en particular frente a la violencia que puedan vivir como mujeres. Estos programas son ejecutados en una alianza establecida entre el INAMU, el IMAS y el INA.

El INA, a su vez, desarrolla algunas acciones propias en el campo de la prevención de la violencia. Desde la Asesoría para la Formación Profesional de la Mujer se han divulgado algunos materiales que llaman a la reflexión sobre la violencia y en particular sobre la violencia doméstica, aunque no apuntan a sensibilizar acerca de la violencia contra las mujeres sino que parece invisibilizarla, al punto de que se reseña el 25 de Noviembre como el Día Internacional por la No Violencia (INA s.f.) . Un desafío mayor para esta institución es la *“incorporación de la perspectiva de*

*género en el quehacer institucional”* (Brenes y Méndez 2002, 87). Este hecho limita el alcance de todas las acciones, en particular las de prevención.

El sector salud es sin duda uno de los grandes actores estatales en las políticas relacionadas con la violencia contra las mujeres. En el campo de la prevención, la CCSS es la institución que más presencia tiene en las Redes locales y además ha trabajado en colaboración con el MEP en los centros de estudio. Esta institución desarrolla una sistemática labor de capacitación de su personal que ha llegado a 1.200 funcionarios y funcionarias. En el proceso ha adaptado la propuesta de capacitación desarrollada en el PLANNOVI a la especificidad del sector salud, ha desarrollado una específica dirigida a médicos generales, y ha incorporado ambas a la programación del CENDEISS.

Por otra parte, la CCSS ha llevado a cabo algunas investigaciones con vistas a mejorar las propuestas de trabajo desde la institución, como el estudio de tamizaje realizado en el Hospital México en el 2001. Sin embargo, los mayores retos que enfrenta esta institución, al igual que muchas otras, es la asignación de recursos humanos y económicos que permitan sacar adelante la gran tarea que se han propuesto, así como *“mejorar la política integrando una verdadera política de género que permee otras áreas y gerencias propiciando el cambio de paradigma”* (Brenes y Méndez 2002, 67).

El Ministerio de Salud, como ente rector del área, ha desarrollado diversas propuestas de política y planes sectoriales, como el Plan Nacional de Salud, así como instrumentos de apoyo al trabajo de atención y prevención del personal del sector. Desarrolla junto con la CCSS algunas actividades, como las de capacitación a las y los prestatarios de servicios.

El Ministerio de Seguridad, por su parte, promueve las **“Comunidades Organizadas”** para asumen tareas de vigilancia y prevención. El ministerio capacita a estas comunidades para saber cómo enfrentar situaciones de peligro, lo que incluye la sensibilización sobre el problema de la violencia. Estos grupos organizados operan como un sistema de alarma para la Policía.

El Patronato Nacional de la Infancia es la institución rectora en materia de niñez y adolescencia, y una de sus responsabilidades es la defensa de los derechos de esta población, incluyendo el de vivir libres de toda forma de violencia. El trabajo de prevención lo realiza a través de **40** Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia contempladas en el Código de la Niñez y la Adolescencia, y participa en algunas de las Redes interinstitucionales del PLANNOVI. El PANI, junto con PANIAMOR y PROCAL han impulsado en el seno del PLANNOVI una propuesta para el abordaje específico de la violencia intrafamiliar y la violencia sexual extrafamiliar contra niñas niños y adolescentes, conocida como PLANOVITO.

Esta institución no limita sus acciones a la violencia intrafamiliar, pues tiene también responsabilidades en relación con la violencia sexual, incluyendo la explotación sexual de menores de edad. En este último caso las acciones de prevención, que no competen únicamente al PANI sino a todo el CONACOES, deben dirigirse no sólo a los factores sociales, económicos y culturales que colocan en riesgo particular a las y los menores de edad, sino también a los que promueven la existencia de explotadores, proxenetas, intermediarios y abusadores. Se trata de un problema complejo que requiere altas dosis de voluntad política y de capacidad técnica para enfrentarlo, pero de momento *“el país carece de una política universal contra la explotación sexual comercial de personas menores de edad, que incluya como eje primordial la prevención”* (Claramunt 2002, 67)

El PANI enfrenta diversos retos tanto administrativos como de orientación. Los primeros han sido señalados con insistencia recientemente, existiendo un amplio consenso de que se requiere una reforma de la institución. Sin embargo, las organizaciones de mujeres han señalado también graves problemas de orientación en sus actuaciones, planteando que el PANI tiene el gran reto de defender el interés superior de la persona menor de edad desde un enfoque de derechos, y como la mayoría de las instituciones, integrar la perspectiva de género, de manera que esté en capacidad de atender la especificidad de la protección de los derechos de las niñas y las adolescentes.

Otras instituciones como el Ministerio de Cultura, que también participan en el PLANNOVI, no cuentan con planes tan desarrollados o institucionalizados como las antes mencionadas, y consecuentemente enfrentan aún mayores limitaciones presupuestarias y de personal. Las acciones son más puntuales, aunque tratan de ser permanentes, como el impulso a la producción y difusión de cine, video, teatro y danza alusivo a los derechos de las mujeres y a la violencia, los foros de debate y reflexión organizados en torno a estas obras, y las campañas que anualmente desarrolla la institución en relación al 25 de Noviembre. El Canal 13 fue declarado como gestor de una cultura de paz y por una vida sin violencia, y a través de este canal y de Radio Nacional se han desarrollado campañas de sensibilización en torno a la violencia contra las mujeres. La cultura, la comunicación y el arte son campos privilegiados para promover cambios en el imaginario colectivo, por lo que las limitaciones de este Ministerio son de lamentar, ya que privan al Estado de un valioso recurso de prevención de la violencia contra las mujeres.

El Ministerio de Trabajo tiene como área de competencia la violencia contra las mujeres que ocurre en el ámbito o en las relaciones laborales, aunque en un contexto de violación general de derechos laborales ya sea de hombres o de mujeres. En el campo de la prevención este Ministerio está desarrollando un proyecto de capacitación en derechos laborales de las mujeres con líderes comunales. Parte de este proyecto es sensibilizar a las empresas y estimular en su seno buenas prácticas en este campo, lo que al parecer ya 37 han hecho por

voluntad propia. En esta administración el Ministerio de Trabajo ha incluido los derechos de las mujeres como eje transversal en sus Plan de Desarrollo, aunque esta institución no ha pasado por un proceso interno de sensibilización y capacitación y tiene escasez de personal para impulsar este Plan.

El Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, participante también del PLANNOVI, tiene funciones de atención de las personas con discapacidad así como de gestión de políticas públicas relacionadas con esta población. Esta entidad ha realizado una importante labor de sensibilización sobre la violencia que en diferentes ámbitos viven las personas con discapacidad, con materiales informativos y capacitaciones al personal que las atiende en las instituciones. Está desarrollando una propuesta para la inclusión del aspecto de discapacidad en el PLANNOVI, y con ese mismo objetivo participa en algunas Redes locales. El CNREE tiene el reto particular de visibilizar y prevenir formas de violencia particularmente ocultas, en una sociedad que desvaloriza profundamente a las personas con discapacidad, aislándolas y excluyéndolas de los espacios y oportunidades a que tienen derecho. Y dentro de ello, el gran reto de abordar la especificidad de las formas de violencia que viven las mujeres en su doble condición de género y discapacidad.

Retos similares enfrenta el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, también participante del PLANNOVI, con el agravante de que muchas formas de maltrato contra las mujeres adultas mayores están profundamente naturalizadas en nuestra sociedad, por estar relacionadas con los roles tradicionales de género. Es común que a estas mujeres, en particular si dependen económicamente de la familia, se les asigne el papel de cuidadoras de otras y otros a pesar de la avanzada edad o de su estado de salud, sin tomar en cuenta sus necesidades. Se han realizado campañas en medios de comunicación llamando al atención sobre los derechos de la población adulta mayor, pero no se aborda específicamente la situación de las mujeres. La prevención en este campo requiere de un trabajo sistemático y particular que promueva cambios en los patrones de relación y conducta.

Las Universidades estatales son también parte integrante del PLANNOVI, aunque su labor en el campo de la prevención va más allá de la violencia intrafamiliar. Las cuatro universidades estatales cuentan con programas de género que desarrollan diferentes acciones preventivas de divulgación y promoción de los derechos de las mujeres, y en particular en torno al acoso sexual. La UCR y la UNA cuentan además con un programa conjunto de postgrado que recientemente ha iniciado una Maestría Profesional en Violencia intrafamiliar y de Género, dirigida precisamente a formar a profesionales en este campo, y la UNED tiene otros programa de postgrado en el mismo sentido. Por otra parte, son numerosas las investigaciones desarrolladas en estos centros de educación superior relativas a diversas formas de violencia contra las mujeres. Y son también diversos los esfuerzos para introducir esta realidad en la formación de profesionales de diversas áreas.

Fuera del ámbito del PLANOSVI, la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes realiza una gran labor preventiva, con la importante característica de que no se limita a la violencia intrafamiliar y que además tiene una clara concepción sobre la violencia contra las mujeres, y en general la violación de los derechos de la población femenina, como derivadas de una relación desigual de poder entre géneros. La promoción de los derechos de las mujeres indígenas, y de las privadas de libertad son áreas permanentes de trabajo de la defensoría de la Mujer, lo que es particularmente significativo dada la escasez de acciones de parte de otras instituciones.

Desde el Poder Judicial, la Comisión de Seguimiento de la Aplicación de Ley Contra la Violencia Doméstica ha realizado una labor interna de sensibilización sobre la violencia intrafamiliar, promoviendo la capacitación de funcionarios y funcionarias judiciales, así como espacios de debate en torno al problema y la forma de abordarlo. Desde esta instancia se han promovido dos publicaciones particularmente útiles, una Ley Contra la Violencia Doméstica Anotada y Concordada (Poder Judicial, sf (b)) y un Manual de Procedimientos en Violencia Doméstica (Poder Judicial, sf (a)). Además ha emitido una circular recordando algunos aspectos básicos de la aplicación de la Ley (Poder Judicial, 1999, pag 1). Como en otros espacios, el Poder Judicial es en general más receptivo a enfrentar la violencia intrafamiliar que la violencia contra las mujeres, lo que se ha puesto de manifiesto en los criterios emitidos por algunas instancias en relación al proyecto de penalización de la violencia contra las mujeres. Sin embargo se han creado nuevos espacios desde los que promover la defensa de los derechos de las mujeres en la administración de justicia, como la Comisión de Género y más recientemente, en el 2003, la Oficina de Género.

### **La movilización social como prevención**

Más allá de lo que cada institución realiza, hay actividades colectivas que implican actos de movilización social y que tienen por ellas mismas efectos preventivos. Tal es el caso de las marchas del 25 de Noviembre, Día Internacional Contra la Violencia Hacia las Mujeres, que desde 1999 tienen como objetivo principal manifestar el respaldo de importantes sectores del país al proyecto de Ley de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres. Otras actividades realizadas en este mismo sentido han sido las Vigilias por la Vida de las Mujeres, que desde 1999 se han llevado a cabo en los parques de diferentes ciudades y en la Asamblea Legislativa, así como los Tribunales de Violación de Derechos Humanos que en el pasado se hicieron.

Este tipo de actividades logra también un impacto en las representaciones sociales y en el imaginario colectivo, movilizándolo en torno a las mujeres, a las relaciones entre géneros y a la violencia. Promueven la discusión sobre este problema, permiten a las mujeres conocer sus derechos, a los hombres saber de lo

incorrecto de la agresión y de su carácter delictivo, y divulgan la información sobre recursos. Además en torno a algunas fechas, en particular el 8 de Marzo y el 25 de Noviembre, los medios de comunicación son particularmente receptivos a incluir noticias y análisis relativos a la violencia contra las mujeres, y poco a poco van identificando la especificidad y variedad de estas formas de violencia, trascendiendo el ámbito de la violencia intrafamiliar.

### **La mejor prevención, confrontar la discriminación y las relaciones desiguales de poder entre géneros**

El cambio en los patrones culturales de relaciones entre géneros no es una dinámica exclusiva del campo de las representaciones sociales y de lo simbólico. En tanto las mujeres estén excluidas o discriminadas de la propiedad, del acceso a recursos materiales, de la representación política y del acceso a puesto donde se decide el destino del país y de los recursos, es decir, en tanto las mujeres sigan siendo ciudadanas de segunda categoría, la violencia seguirá siendo alimentada por la vida cotidiana. En ese sentido, todas las instituciones estatales tienen en alguna manera responsabilidades de prevenirla, mediante políticas que implícita o explícitamente contrarresten la discriminación y la exclusión de las mujeres.

Algunas de estas instituciones administran los recursos con los que estas mujeres cuentan, o deberían contar, para poder enfrentar la violencia que viven. Es decir, son instituciones que deben aportar en las soluciones integrales del problema, tanto en términos individuales como sociales. Tal es el caso del sistema de vivienda, del MEP, del INA, del IMAS, del IDA y del sistema financiero estatal. Sin embargo, son escasas las instituciones que se consideran competentes en este sentido y que entienden y enfocan su labor desde la perspectiva de la prevención de la violencia contra las mujeres (ver 3.1.7).

Por otra parte, la prevención, además de ser un objetivo buscado conscientemente en las múltiples actividades ya analizadas, es un producto de toda intervención adecuada en cualquier campo desde el que se aborde la violencia contra las mujeres. Cualquier acción en el plano jurídico, en la administración de justicia, en la atención directa de mujeres maltratadas, en el actuar de la policía, trasciende la intervención concreta y en mayor o menor medida tiene una consecuencia sobre el desbalance social de poder entre géneros. En este sentido, la validez de las intervenciones debe medirse teniendo en cuenta tanto la consecución del objetivo que se buscó, como el efecto general que tiene sobre la equidad e igualdad de género, y el empoderamiento de las mujeres.

### **Un impacto que escapa a la medición**

Medir el impacto de las acciones de prevención de la violencia contra las mujeres es complejo porque sus efectos son en general difusos, y usualmente no son directos ni inmediatos. Esto representa un obstáculo para evaluar las iniciativas

que se desarrollan en este campo, a lo que se suma la ausencia en Costa Rica de una cultura institucional de medición de resultados e impacto de lo actuado.

Por otra parte, y como se ha señalado repetidas veces, la mayoría de las instituciones carecen de planteamientos claros para el abordaje de la violencia contra las mujeres difuminándola en la violencia intrafamiliar, por lo que las acciones emprendidas, entre ellas las de prevención, no están sustentadas en un modelo teórico ni en resultados prácticos que las validen. Algunas propuestas responden a estrategias frente a las cuales hay un gran consenso porque se consideren adecuadas, aún cuando no haya comprobaciones empíricas al respecto. Este es el caso de las propuestas de información y de sensibilización dirigidas a la población en general o a grupos particulares, o la de divulgación de los derechos de las mujeres y de la legislación que los respalda. En estos casos, si bien no sea fácil y en ocasiones ni siquiera posible medir los cambios que han promovido este tipo de acciones, al menos hay un consenso de que son necesarias, aunque pueda haber divergencias en cuanto a los enfoques, a los contenidos, a los mensajes, a los recursos de comunicación, o a otros aspectos particulares de las propuestas.

Otras estrategias de prevención responden a supuestos implícitos o explícitos que, de nuevo, no necesariamente se sustentan sobre resultados de experiencias previas, pero que tampoco gozan de consenso. Tal es el caso de muchas de las propuestas de tratamiento de agresores, que no se apoyan en los resultados alcanzados por este tipo de programas, sino que se defienden desde planteamiento ideológicos. En este sentido, las corrientes familistas y muchos programas de corte religioso proponen este tipo de tratamiento asumiendo que todos los agresores cambian. No hay en estas propuestas diferencia entre agresores sexuales y aquellos que no lo son, entre agresores adultos y los que son niños o adolescentes, entre agresiones ocasionales y violencia sistemática, entre participación voluntaria u obligatoria en los programas, aspectos que son fundamentales para conocer la expectativa de éxito, tal como lo muestran los resultados de los programas con experiencia en este campo.

Otra dificultad para medir el impacto de las acciones de prevención de la violencia contra las mujeres tiene que ver con el hecho de que usualmente se confunden las diversas expresiones de la violencia, en particular, las que se dan en el seno de la familia. Esto dificulta la implementación de propuestas diferenciadas y específicas de prevención para cada grupo y por consiguiente su evaluación.

Una medida del camino que aun hay que recorrer en relación a la prevención de la violencia contra las mujeres es la naturalización que aún existe en la sociedad costarricense de muchas de estas formas de violencia. Es sorprendente que aún se alegue que expresiones de acoso sexual son parte de un ambiente laboral amistoso<sup>13</sup>, o que la ridiculización de las mujeres en los medios de comunicación y en la publicidad no tienen ese sentido y lo que se busca es entretener o hacer un

chiste<sup>14</sup>. Este tipo de justificaciones muestra que si bien se ha logrado visibilizar y cuestionar en gran medida la violencia contra las mujeres en el seno de las familias, no ocurre igual con otras expresiones de la violencia que viven las mujeres, lo que es un reflejo de los esfuerzos reales realizados en uno y otro sentido.

Un repaso de las actuaciones estatales en el campo de la prevención de la violencia contra las mujeres a la luz de las competencias establecidas por el marco jurídico, permite ver importantes logros, pero también vacíos y limitaciones. Hay importantes avances cuantitativos, con un gran número de acciones implementadas, de instituciones involucradas, de sectores de la población a los que han sido dirigidas estas acciones, y de medios utilizados. Hay además esfuerzos articulados entre diferentes instituciones y con la sociedad civil. Por otra parte, hay también fuertes debilidades en los aspectos cualitativos. Las iniciativas se concentran en la violencia intrafamiliar invisibilizando otras formas de violencia contra las mujeres. Las visiones y orientaciones de las acciones carecen en su gran mayoría de un enfoque de género y en ocasiones hay gran resistencia a hacerlo. Hay además un vacío fundamental en relación a la violencia institucional pues son escasas las instituciones preocupadas por prevenirla.

### **3.1.2 Atención**

La atención de la violencia contra las mujeres es una labor que inicialmente fue asumida por un número limitado de instituciones estatales, pues la mayoría no contaba con el personal adecuado para hacerlo. Sin embargo, y gracias a la amplia labor de capacitación desarrollada por algunos organismos estatales y organizaciones de mujeres y de infancia, el panorama de instituciones que desarrollan acciones en este campo se ha ido ampliando, y cada vez hay más espacios para la atención de mujeres maltratadas, aunque también grandes vacíos.

La Convención de Belem do Pará, en su artículo 8 establece la responsabilidad estatal de suministrar servicios especializados para mujeres maltratadas por medio de entidades públicas y privadas. En la práctica, esta responsabilidad comenzó a ser asumida a fines de los 80 por las organizaciones de mujeres (CEFEMINA en 1988, PROCAL desde 1990) y posteriormente se fueron incorporando la Defensoría de la Mujer (desde **1989**) y la Delegación de la Mujer (desde **1989**, primero adscrita al Ministerio de Seguridad y posteriormente al INAMU). Por su parte, la CCSS es la primera institución estatal en elaborar un modelo de atención de la violencia intrafamiliar, propuesta que fue anterior a la conformación del PLANNOVI.

**Mandatos de Belem do Pará en relación a la atención  
de las mujeres objeto de violencia**

**Artículo 8.** Los Estados Partes convienen en adoptar en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

(...)

d. suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados;

(...)

La aprobación de la Ley Contra la Violencia Doméstica representó un cambio significativo en materia de atención, ya que desde entonces diversas instituciones estén obligadas a ofrecer este tipo de servicios a la población objeto de violencia intrafamiliar. Esta Ley establece competencias particulares de atención para el Poder Judicial, institución encargada de la aplicación de la Ley a través de los Juzgados de Familia, para la Policía que tiene deberes de socorrer a las personas afectadas por la violencia y de detener a quien agrede si es necesario (artículo 20), para los centros de salud que son autorizados a emitir exámenes médicos legales (artículo 11), y para los entes rectores en materia de discapacidad y tercera edad que deben brindar atención a estas poblaciones (artículo 24). Así mismo, el artículo 23 de la Ley obliga a todas las instituciones que puedan hacerlo a brindar atención a las personas agredidas.

Por su parte, el decreto de creación del Plan Nacional de Atención de la Violencia Intrafamiliar, amplía el rango de las instituciones estatales con competencias en el abordaje de estas formas de violencia. Algunas instituciones al integrarse al PLANNOVI fueron sumándose a las tareas de atención, y en otras ocasiones esto fue resultado de una gestión directa del Instituto Nacional de las Mujeres. Tal es el caso de las Municipalidades, en las que desde el INAMU se promovió la formación de Oficinas Municipales de la Mujer como espacios para atender a las mujeres maltratadas. Igualmente, a instancia del INAMU, el Servicio de Emergencias 911 del ICE asumió la atención de situaciones de violencia intrafamiliar y de violencia sexual que son conocidas por medio de ese servicio telefónico.

La Ley Contra la Violencia Doméstica y el decreto del PLANNOVI no son las únicas normas que establecen obligaciones de atención de la violencia contra las mujeres para las instituciones estatales. Con anterioridad, en 1995 fue aprobada la Ley Contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, y posteriormente otras leyes específicas que obligan a brindar atención a personas maltratadas menores de edad, con discapacidad o adultas mayores. De hecho, los Comités de

Niño Agredido de los Hospitales han estado atendiendo situaciones de maltrato contra niños, niñas y adolescentes desde fines de los 80, y el PANI siempre ha tenido como competencia la atención de menores objeto de violencia.

### **El Poder Judicial, la institución con mayor demanda de parte de las mujeres maltratadas**

El Poder Judicial ocupa un lugar destacado en la atención de las mujeres maltratadas. Miles de ellas acuden cada año a los Juzgados a solicitar medidas de protección y a realizar gestiones por pensiones alimenticias. Además presentan cientos de denuncias penales por violencia sexual o por otras formas de violencia. Esto coloca al Poder Judicial como la instancia a la que más frecuentemente acuden las mujeres en busca de atención por los problemas de violencia que viven.

Cabe señalar que la aplicación de la Ley Contra la Violencia Doméstica encontró inicialmente importantes resistencias entre algunos operadores de justicia y que la falta de capacitación y las actitudes insensibles fueron identificadas como grandes obstáculos en su momento (Barrantes y cabezas 1998)<sup>15</sup>,. Sin embargo, se han hecho importantes esfuerzos al respecto, y en 1996 se conformó una Comisión del Poder Judicial de Seguimiento de la Aplicación de la Ley Contra la Violencia Doméstica. Desde esta instancia se ha promovido una correcta aplicación de la Ley, y se ha facilitado la elaboración de criterios comunes para las y los administradores de justicia. En este sentido, se disminuyeron significativamente las resistencias a aplicar la Ley cuando la violencia proviene de excompañeros, así como cuando ocurre en las relaciones de pareja no conviviente, como las de noviazgo.

Una de las medidas tomadas para mejorar la aplicación de la Ley y la atención de las personas afectadas ha sido la de crear Juzgados Especializados en Violencia Doméstica que cuentan con personal judicial capacitado y un equipo profesional de apoyo en el campo psicológico y social. Estos Juzgados Especializados son una experiencia de buena práctica que ha redundado en una mejor aplicación de la Ley Contra la Violencia Doméstica<sup>16</sup>, además de brindar un servicio a las usuarias más amplio, humano y sensible. En la actualidad existen 9 Juzgados Especializados, y el reto para el Poder Judicial es lograr generalizar una calidad de atención similar en todas las dependencias que atienden la violencia intrafamiliar, aún cuando no en todas las localidades se puedan crear Juzgados Especializados.

Hay también grandes retos en otras áreas de atención del Poder Judicial. Los procesos de pensiones alimenticias siguen siendo una pesadilla para miles de mujeres a pesar de todos los esfuerzos coordinado que se han realizado y que han involucrado a la Defensoría de la Mujer, a la Policía y a Migración, además de al Poder Judicial. Este problema es de particular importancia, ya que el número de procesos por pensiones alimenticias activos al terminar el año 2001 fue de 57.981 y

el número crece anualmente. Las mujeres emplean gran cantidad de tiempo en estas gestiones y están obligadas a ser muy persistentes si no quieren perder derechos. Hay además una parte importante de mujeres que ni siquiera encuentran respuestas positivas o no al menos en un plazo razonable, y los montos establecidos para las pensiones suelen ser muy insuficientes para las necesidades familiares.

Por otra parte, se encuentran aún resistencia en los Juzgados Penales para aceptar las denuncias por violencia, a pesar de que el Código Penal establece sanciones para algunas de las formas de agresión física que las mujeres viven (entre otras, lesiones graves, privación de libertad, intento de homicidio) y multas para las que producen lesiones leves. Una práctica generalizada en las oficinas judiciales, cuando una mujer acude por problemas de violencia intrafamiliar, es encauzarla a solicitar medidas de protección, sin ofrecerle la posibilidad de que establezca una denuncia penal. De ser aprobada la Ley de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres es de esperar un importante cambio en este aspecto, pues impondrá la obligación ineludible de brindar este tipo de atención en los Juzgados Penales.

En alguna medida este vacío se ha aliviado con la creación de la Fiscalía de Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar, otro espacio especializado creado por el Poder Judicial en San José. Aquí se reciben las denuncias por todos los delitos sexuales, incluyendo los de explotación sexual, y los relacionados con las formas más graves de violencia intrafamiliar. En esta Fiscalía hay una sensibilización particular sobre los problemas que se abordan y una preocupación por apoyar a quienes viven la violencia, mostrando los beneficios de crear instancias especializadas. Esta experiencia no se ha extendido a otras localidades, por lo que es un número muy limitado de mujeres las que se pueden beneficiar de su existencia. Por otra parte, esta Fiscalía carece de los recursos necesarios para atender adecuadamente cierto tipo de denuncias, como las que involucran a grupos delictivos de explotadores sexuales o ligados a otras formas de crimen organizado, quienes cuentan con fuertes recursos financieros y técnicos para eludir la justicia.

Por último, la creación de la Oficina de Atención a la Víctima en el Poder Judicial representa otro espacio de atención para las mujeres maltratadas. Ofrece información, algún tipo de apoyo emocional y respaldo para realizar gestiones institucionales. Sin embargo, el hecho de que exista una sola Oficina en San José implica que es un recurso de atención al que muchas mujeres no pueden acudir.

### **El INAMU y sus mandato en relación a la violencia contra las mujeres**

El INAMU, como ente rector no tiene responsabilidades en la prestación de servicios de atención, sin embargo, el Area de Violencia de Género de esta institución ha desarrollado algunas iniciativas estratégicas en este campo que no han sido asumidas por otras instituciones con competencia más directa. Tal es el caso de los tres Albergues que operan en diferentes ciudades, en los que se

acoge a mujeres cuyas vidas corren peligro debido a la agresión. Siendo un espacio que cumple el objetivo central de garantizar la seguridad, en ellos se ha desarrollado una propuesta de atención de las mujeres, sus hijas e hijos, que incluye servicios legales, apoyo emocional, apoyo educativo para los niños y las niñas, y atención médica, además del alojamiento, alimentación y en ocasiones vestimenta. La fórmula empleada por el INAMU de contratar a organizaciones con experiencia en el campo de la violencia contra las mujeres (PROCAL y CEFEMINA) ha facilitado el desarrollo de esta propuesta que ha integrado las fortalezas de ambos sectores, el estatal y el privado.

Por otra parte, en 1997 el INAMU habilitó la línea telefónica 800-300-3000, “Rompamos el Silencio”, de atención de la violencia intrafamiliar y la violencia contra las mujeres. Este recurso ha sido de particular importancia porque ha permitido atender a miles de mujeres al año brindando información, asesoría legal y apoyo emocional. Además, desde este servicio, y cuando ha sido necesario, se han realizado gestiones para la consecución de recursos de apoyo (albergues, programas especializados de atención) o para demandar de las instituciones estatales respuestas adecuadas y rápidas en apoyo a las personas violentadas. Por otra parte, el elevado número de llamadas recibidas en esta línea han permitido contar con estadísticas que acercan a un mejor conocimiento de los problemas de violencia que se dan en el país. Igualmente ha permitido la identificación de obstáculos recurrentes que las mujeres encuentran en sus gestiones y que las impide contar con apoyo efectivo de parte de las instituciones.

A partir del 2001 el INAMU acordó con el ICE la integración de esta atención especializada en el Servicio de Emergencia 911. Desde entonces el ICE asume los costos del sistema de atención (equipo y contratación de operadoras), y el INAMU aporta la capacitación y la supervisión técnica. Con esta alianza se aumentaron el número de posiciones desde las que trabajan las operadoras y se estableció el vínculo con la Policía para responder a situaciones que requieren su intervención, por lo que el servicio mejoró cuantitativa y cualitativamente. No sólo aumentó muy significativamente el número de llamadas atendidas, que pasó de 12.306 en el 2000 a 56.787 en el 2002. Además se puede responder en forma más efectiva a las situaciones de peligro, manteniendo la calidad y especialización de la atención.

Se han encontradas algunas dificultades para definir una propuesta de atención que integre la fortaleza de las tres entidades involucradas en esta experiencia y optimice el uso de los recursos. Esta no es una tarea simple, ya que cada una de las tres instituciones opera desde una lógica diferente. El Servicio de Emergencias 911, como plataforma de servicio recibe las llamadas y las deriva a las instituciones especializadas, en este caso la Policía cuando se trata de una agresión en proceso, y al INAMU cuando no se trata de una emergencia. La participación de la Policía se orienta a hacer intervenciones rápidas, centradas en la seguridad de las personas, y para ellos requiere conocer el escenario y los posibles riesgos. El INAMU por su parte, brinda contención emocional aún cuando se trate de una emergencia, así

como información y orientación legal. Esto frecuentemente requiere más tiempo del necesario para hacer una intervención policial y más de la que en promedio se emplea en cualquiera de las llamadas al 911. Con frecuencia estas llamadas bloquean las líneas por considerables períodos de tiempo, afectando la capacidad del Servicio 911 de atender otras situaciones de emergencia. En la actualidad se revisa la propuesta de operación conjunta para buscar alternativas que eviten este tipo de problemas.

Otro programa de atención que ha implementado el INAMU es la Delegación de la Mujer. Esta Delegación nació en 1989 por decreto ejecutivo, como una dependencia policial especializada para atender mujeres maltratadas. Sin embargo su carácter ha ido cambiando, hasta ser en la actualidad un espacio de atención de mujeres maltratadas en el que se brinda información, apoyo emocional, atención psicológica, asesoría legal, coordinación con otros programas públicos y privados, y respaldo para los procesos judiciales. Aunque la Delegación de la Mujer está ubicada en San José, a ella acuden al año alrededor de 5.000 mujeres de todo el territorio nacional.

Estas tres iniciativas de atención desarrolladas por el INAMU han brindado a la institución una valiosa experiencia, imprescindible para construir una concepción de la atención que el Estado debe brindar a las mujeres maltratadas. Además, las lecciones aprendidas y el hecho de contar con programas concretos de atención, facilita el involucramiento y las alianzas con otras instituciones que sí tienen competencias directas, y la experiencia con el Servicio de Emergencias 911 es un buen ejemplo de ello. Por otra parte, a través de estas iniciativas el INAMU ha asumido el papel de ente rector sin desentenderse de la necesidad de que existan programas estatales de atención.

### **El Sistema de Salud, un espacio estratégico para la atención**

La CCSS es otra entidad a la que acuden miles de mujeres maltratadas al año, aunque en este caso no necesariamente solicitan atención por esa razón y no siempre manifiestan estar viviendo situaciones de violencia. Esta institución estima que un 19% de las mujeres que acuden a sus servicios por otras razones son objeto de violencia de parte del compañero, y esta condición está presente en la mitad de las que consultan por trastornos mentales o de comportamiento (CCSS-OPS 2001, 19 y 21).

El Programa de Atención Integral de la Violencia Intrafamiliar de la Caja Costarricense del Seguro Social (PAIVIF) se crea en el 2001 tras más de cuatro años de impulsar en toda la institución un programa de atención de víctimas. En la actualidad esta institución cuenta con unas Normas Atención en Salud a las Personas Afectadas por la Violencia Intrafamiliar (CCSS-Ministerio de Salud 2002) para todo el personal, y ha conformado **40** Comisiones Locales para la atención, que incorporan profesionales de medicina, psiquiatría, psicología, enfermería, y

trabajo social. En estas normas se concibe a las diversas unidades de salud y a sus funcionarios y funcionarias como parte de un sistema en el que la propia CCSS puede recurrir a otras instituciones cuando no cuenta con los programas de atención requeridos.

Sin duda que la CCSS es una de las instituciones que mayores esfuerzos ha destinado a la atención de mujeres objeto de violencia, y se trata de una de las más estratégicas para ello. Su alto grado de descentralización la hace altamente accesible para las mujeres, máxime que hasta el momento es uno de los últimos lugares a los cuales los agresores las impiden ir. Además es un espacio que no está restringido a ciertas formas de violencia, ni está condicionado a ejecutar acciones, como procesos judiciales, que no siempre las mujeres quieren o están listas para emprender. Sin embargo, una limitante importante para la CCSS en el campo de la atención es que no todas las mujeres maltratadas acuden a centros de salud por no tener siempre, o no manifestar, problemas de salud.

La atención de la violencia intrafamiliar está incluida en los compromisos de gestión de la CCSS, por lo tanto, los centros de salud deben asumir responsabilidades en este campo. La forma en que en la práctica se cumple con este compromiso queda a criterio de cada centro, por lo que la oferta de servicios es muy desigual. En algunos centros se han hecho esfuerzos para ofrecer una atención especializada, incluyendo en ocasiones grupos para sobrevivientes de abuso sexual o para personas adultas mayores, pero no es esta la tónica general.

Por otra parte, hay formas de violencia contra las mujeres que aún no se atienden apropiadamente desde el sistema de salud. Tal es el caso de la violación y otras formas de asalto sexual que frecuentemente requieren atención médica, no sólo para tratar posibles lesiones, sino también para prevenir un embarazo indeseado producto de la violación. En la actualidad las mujeres que viven estas formas de violencia, cuando acuden a los centros de salud, son atendidas por el personal de emergencias que no está preparado para brindar una atención amplia y sensible, que no se limite al tratamiento de lesiones. Este es un gran vacío que se espera poder subsanar en breve plazo, ya que el INAMU está trabajando en la elaboración de una propuesta de atención de mujeres que son atacadas sexualmente.

### **Atendiendo poblaciones particulares**

Hay otros espacios de atención dirigidos a poblaciones particulares, como son las y los estudiantes de centros públicos. El MEP ha desarrollado varias iniciativas que apuntan tanto a atender a la población estudiantil en las escuelas y colegios, como a apoyarse en los recursos de atención que brindan las Redes interinstitucionales cuando se trata de las madres de las y los estudiantes. La experiencia en la Escuela de Gravilias que anteriormente se mencionó, incluye la atención, y esta propuesta se está extendiendo a otros centros. Además en 92

escuelas urbano marginales ha formado equipos interdisciplinarios para atender el componente socio-afectivo de la población estudiantil.

El PANI, por su parte, tiene como mandato la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia, es decir, que en el caso de las niñas debe ocuparse de la violencia que ocurre tanto en ámbitos privados como públicos, en el seno del familia, en la calle, la comunidad, los centros de estudio, las empresas y las instituciones. El PANI, sin embargo, señala su carácter de ente rector y no ejecutor de políticas de niñez y adolescencia, lo que en teoría implica que no es su responsabilidad brindar la atención a personas menores violentadas. En la práctica realiza intervenciones directas en dos modalidades fundamentalmente, la institucionalización en albergues cuando se considera que es necesario sacar a la niña o adolescente del medio en el que vive, y la atención psicológica, limitada en su duración, cobertura y alcance por la escasez de recursos.

La atención de las niñas y adolescentes maltratadas no siempre se aborda en las instituciones hace desde una perspectiva centrada en la especificidad de género, lo que representa importantes riesgos de revictimización. Cuando se trata de violencia de parte de los padres, fácilmente se le achaca a la “rebeldía adolescente” el origen de los conflictos, con lo que se justifica la agresión. Y si se trata de violencia sexual, también es frecuente que se las considere a ellas responsables de la agresión, ya sea por vestir o actuar “provocativamente”, ya sea por no cuidarse o andar en mala compañía. Las actuación en relación a la niña de 9 años violada y embarazada puso de manifiesto las dificultades para abordar adecuadamente la atención de niñas y adolescentes violentadas, en particular el peso de los prejuicios y las actitudes revictimizantes, de los que no escapan las y los prestatarios de servicios<sup>17</sup>.

El Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, por su parte, ha elaborado un instrumento para identificar a las personas con discapacidad que son objeto de violencia, y ha trabajado en la capacitación del personal que las atiende para que estén preparadas para apoyarlas. Además brinda algún tipo de apoyo en estos casos, como hospedaje transitorio, transporte e interpretación para personas sordas. Uno de los retos que el CNREE identifica es el de elaborar un modelo de atención integral para esta población frente a la violencia intrafamiliar que puedan vivir. El CNREE suele recurrir a programas existentes estatales y privados para atender a la población con discapacidad que es objeto de violencia, dada la falta de recursos humanos que tiene para asumir esta tarea, y en el futuro espera contar con un número importante de personas capacitadas para atender a las mujeres con discapacidad al interior de los diferentes programas ya existentes.

En las Universidades estatales también se han desarrollado algunas experiencias de atención, particularmente en relación al acoso sexual. Sin embargo, los respectivos reglamentos prevén Comisiones de Investigación y no necesariamente instancias de información, asesoramiento y apoyo personal. Esto representa una importante

limitación, porque se arriesga que las mujeres cuando acuden al espacio especializado no tengan oportunidad de recibir información previa para tomar una decisión sobre si denunciar o no, sino que automáticamente se inicia el proceso formal de investigación.

El Ministerio de Trabajo, por su parte, habilitó un servicio telefónico de consulta e información al que se accede marcando 800 - TRABAJO. Aunque no se cuenta con información desagregada por sexo de las consultas realizadas en esta línea y de las denuncias interpuestas en el Ministerio, las encargadas de la Oficina de Género estiman que las más frecuentes en el caso de las mujeres tienen que ver con la violación de derechos laborales en el embarazo, el acoso sexual y las diversas formas de violencia contra las trabajadoras domésticas. Además, este Ministerio está desarrollando un proyecto de capacitación en derechos laborales de las mujeres con líderes comunales. Parte de este proyecto es sensibilizar a las empresas y estimular en su seno buenas prácticas en este campo, lo que al parecer ya 37 han hecho por voluntad propia. En esta administración el Ministerio de Trabajo ha incluido los derechos de las mujeres como eje transversal en sus Plan de Desarrollo, aunque esta institución no ha pasado por un proceso interno de sensibilización y capacitación y tiene escasez de personal para impulsar este Plan.

Desde las Municipalidades, y por iniciativa y gestión del Área de Violencia de Género del INAMU, se impulsan desde 1996 las Oficinas Municipales de la Mujer (OFIMs), con el fin de ofrecer espacios especializados de atención a las mujeres maltratadas. Aunque se trata de desarrollar un modelo común de Oficina, no todas las Municipalidades asumen con igual interés esta propuesta y el mayor problema que hasta el momento han tenido estos espacios es la falta de recursos de infraestructura, personal y financieros para operar. El personal suele ser escaso para las tareas que enfrentan estas oficinas, y no siempre tienen garantía de continuidad laboral. Este problema se agrava cuando hay cambio de administración, y la incertidumbre se extiende a la existencia misma de las OFIMs. Una cierta estabilidad y garantías podrían lograr si se aprueba el proyecto de Ley de Creación de las Oficinas Municipales, expediente 14.879, que brinda un marco jurídico para la existencia de estas oficinas así como la asignación de recursos municipales. A pesar de estas dificultades en la actualidad hay **39** OFIMs de las cuales **15** está orientadas a la atención de mujeres maltratadas. Están ubicadas en todas las provincias, lo que representa una importante descentralización de los servicios de atención. La creación de estas oficinas es una estrategia interesante que demuestra que la voluntad política permite el involucramiento de instituciones que en principio no tienen mandatos establecidos por ley en relación a la violencia contra las mujeres.

### **Atención de la violencia institucional contra las mujeres, grandes vacíos**

La Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes, por su carácter y mandatos, tiene como competencia atender situaciones de violencia contra las mujeres únicamente cuando es ejercida por las instituciones estatales pero no cuando la causan personas o entes privados. Esto limita su posibilidad de actuar en el campo de la atención, pero concentra su atención en la violencia institucional. Por otra, tiene el mandato de defender los derechos de las mujeres como tales, y en ese sentido su campo de acción no se limita a lo relacionado con la violencia intrafamiliar, y como ya se señaló, en su trabajo parte de un claro análisis de las relaciones de género y de la condición social de las mujeres, asumiendo Belem do Pará y la CEDAW como referentes ineludibles para orientar su actuación.

La Defensoría atiende a mujeres con problemas de violencia institucional, como las privadas de libertad, y ve los casos de abuso policial contra trabajadoras sexuales. Su papel no puede compararse al que realizan las clínicas o las oficinas de atención, pues esta instancia cuenta con un personal reducido localizado en San José. Además, el papel que la Defensoría juega es fundamentalmente de control de la actuación gubernamental, sus instituciones y funcionarios y funcionarias, y de impulso de buenas prácticas dentro y fuera del Estado. Aún así, atiende a alrededor de 150 mujeres anualmente, la mayoría de ellas por problemas de pensiones (52 expedientes activos en el período 200-2001), por acoso sexual (45 expedientes) y por violación de derechos laborales (11 expedientes).

Por un acuerdo interno, la defensa de los derechos de las niñas y las adolescentes no es asumida por la Defensoría de la Mujer sino por el Área de Niñez e Infancia de la Defensoría de los Habitantes. Esta instancia tiene características similares a la Defensoría de la Mujer en cuanto a mandatos, ámbitos de operación y tipo de intervenciones que realiza, por lo que la atención que puede brindar a niñas y adolescentes mujeres es también limitada. Por otra parte, tiene el reto de todas las instituciones de infancia de construir y defender en concreto el "interés superior de la niña", como especificidad del interés superior del niño.

La atención de las mujeres objeto de violencia institucional no es una tarea que compete únicamente a la Defensoría de los Habitantes. Compete, antes que nada, a todas las instituciones estatales, que deberían contar con espacios para recibir las quejas y denuncias, con procedimientos claros para investigar y sancionar, con sistemas de sanciones y con mecanismos amigables que le permitan a las mujeres participar en los procesos. Este es un gran vacío en la actualidad. Pocas instituciones cuentan con oficinas receptoras de quejas y denuncias (Inspección policial en el Ministerio de Seguridad, en el Poder Judicial Inspección Judicial y

más recientemente la Contraloría de Servicios pero pocas respuestas reciben las mujeres, quienes quedan totalmente excluidas de los procesos y muchas veces de la información.

Un balance general sobre la atención que se brinda desde el Estado a las mujeres objeto de violencia arroja algunos resultados claros. Se están extendiendo los programas de atención de violencia intrafamiliar y aumentan el número de instituciones que asumen competencias en este campo. Hay también una mayor descentralización de los servicios, aunque hay problemas importantes de cobertura, siendo más afectadas por la falta de accesibilidad las mujeres de áreas rurales y sobre todo zonas indígenas, como la de Talamanca, que carecen totalmente de servicios de atención. Por otra parte, no todas las formas de violencia contra las mujeres cuentan con programas de atención o con servicios especializados. Hay grandes vacíos en el campo de la violencia sexual, y son también escasos los espacios para las adultas mayores y las mujeres con discapacidad.

### **3.1.3 Legislación**

En el Capítulo II ya se hizo un análisis de la normativa nacional e internacional relacionada con la violencia contra las mujeres. En este apartado se trata de identificar las instituciones estatales que tienen competencia para incidir en este marco, así como analizar su desempeño al respecto.

La Asamblea Legislativa es la institucional estatal con competencia directa en la aprobación de leyes y en la ratificación de instrumentos internacionales. En su seno, la Comisión Especial Permanente de la Mujer, constituida en 1999, es además el espacio en que se discuten y dictaminan los diferentes proyectos relacionados con la condición y situación de las mujeres. Este organismo cuenta con condiciones adecuadas para desarrollar esta tarea. Ha discutido y dictaminado importantes proyectos, como el de Paternidad Responsable y por dos veces el Proyecto de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres<sup>18</sup>. En conocimiento de esta Comisión se encuentra también el proyecto que reforma la Ley de Municipalidades para establecer la obligatoriedad de las OFIMs, así como el proyecto de Ley del Régimen Patrimonial de la Familia, que es una reforma la Código de Familia que introduce nuevas disposiciones para la administración de los bienes gananciales.

EL INAMU, por su parte, tiene en sus competencias la de “emitir criterio acerca de los proyectos de ley en trámite legislativo relacionados con la condición de género y la situación de las mujeres y las familias” (artículo 4 de la Ley de Creación del Instituto Nacional de las Mujeres). En el campo de la violencia contra las mujeres el INAMU, desde su constitución en 1998, ha participado en la elaboración y defensa de todos los proyectos relacionados con las

***Mandatos de Belem do Pará sobre legislación  
relativa a la violencia de mujeres***

**Artículo 7.** Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

(...)

c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;

d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de al mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;

e. tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;

f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;

g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que al mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces

h. adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.

mujeres y su condición social, y en particular las que se relacionan directamente con la violencia. En la actualidad, además de promover el proyecto de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres y el del Régimen Patrimonial de la Familia, participa en el debate legislativo sobre la propuesta de un nuevo Código Penal.

También la Defensoría de la Mujer ha participado en todos los procesos relacionados con la legislación que avanza los derechos de las mujeres. Destaca en particular su papel en relación con la Ley Contra el Hostigamiento Sexual en el

Empleo y la Docencia y en el proyecto de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres.

#### **4.1.4 Seguridad**

##### **Ministerio de Seguridad, cambios en la Policía y en el abordaje de la violencia**

La seguridad de las mujeres maltratadas es una de las responsabilidades centrales del Estado, y le compete fundamentalmente al Ministerio de Seguridad. No ha sido fácil el que el Estado costarricense en general, y el Ministerio de Seguridad en particular, asuman la violencia contra las mujeres como un problema de seguridad ciudadana. La falta de respuesta policial ante eventos de violencia intrafamiliar ha sido una de las deficiencias estatales más frecuentemente señaladas en nuestro país (Carcedo y Zamora 1999), lo que es una constante en todo el continente (Sagot y Carcedo 2000).

***Mandatos de Belem do Pará en relación a la seguridad y protección de las mujeres objeto de violencia***

**Artículo 7.** Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

(...)

d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;

(...)

f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;

(...)

Sin duda se ha destinado importantes esfuerzos para que esta situación cambie. El Ministerio de Seguridad participa en el PLANOSI desde su inicio, así como en la Comisión Nacional Contra la Explotación Sexual Comercial de Personas Menores de Edad. Además, existen programas de formación para abordar estas dos formas específicas de violencia contra las mujeres y un considerable número de efectivos ha sido ya capacitado. Por otra parte, internamente el Ministerio de Seguridad ha implementado algunas políticas generales y otras específicas que terminan repercutiendo en una mejor respuesta policial frente a la violencia contra las

mujeres. En este sentido ha aumentado el número de mujeres entre sus filas, y a la vez, cuando se trata de actuar en casos de violencia intrafamiliar, en la medida en que haya suficiente personal envía a atender estas situaciones a una pareja de policías hombre y mujer, y separa de las tareas de atención a la violencia intrafamiliar a efectivos con antecedentes de agresión. Una iniciativa que ha representado un cambio significativo en relación a la seguridad de las mujeres, especialmente frente a la violencia intrafamiliar, ha sido la articulación de esfuerzos en el Servicio de Emergencia 911 ya mencionada.

La transformación de los efectivos policiales que sin duda se está dando y en la que el Ministerio de Seguridad ha puesto empeño, tiene también límites. El año 2003 comenzó con el asesinato de otra mujer, esta vez embarazada, a manos de su compañero policía, y sigue habiendo quejas acerca de efectivos que no actúan cuando tienen alguna relación con los hombres señalados como agresores, así como quejas de policías que revictimizan a las mujeres que deberían proteger<sup>19</sup>.

### **El Poder Judicial y su papel en la seguridad de las mujeres**

La seguridad de las mujeres involucra también al Poder Judicial, ya que la posibilidad de protección que la policía brinda está amparada no sólo en su Ley Orgánica y en la Ley Contra la Violencia Doméstica. Las medidas de protección dictadas en los Juzgados le dan la potestad sacar a los agresores de las casas y detenerlos cuando no las cumplen.

Ahora bien, y como ya se señaló, en los Juzgados que ven la materia de violencia intrafamiliar no siempre actúan tomando en cuenta los riesgos que las mujeres maltratadas corren. En particular, las amenazas de ataques físicos severos o de muerte que reciben muchas mujeres no siempre son creídos por los funcionarios judiciales. Como ya se indicó previamente, erradicar la práctica de las conciliaciones y arreglos extrajudiciales le ha costado la vida al menos a una mujer. Por otra parte, no siempre que las mujeres solicitan la salida de la casa del agresor les es concedida esta medida, y la falta de un registro que desglose las diferentes medidas de protección solicitadas y concedidas impide tener estadísticas al respecto. Por lo tanto no es posible saber hasta qué punto las diferentes demandas de las mujeres maltratadas, y en particular la de que se saque al agresor de la casa, es acogida o no en los Juzgados.

Por otra parte, la práctica judicial ya analizada de dictar indiscriminadamente medidas de protección a los hombres que las solicitan arriesga la seguridad de las mujeres maltratadas. La falta de interés para investigar los antecedentes de estos hombres, junto con la falta de credibilidad de las mujeres, hace que esta Ley en lugar de proteger a las mujeres violentadas, pueda convertirse en un arma más que los agresores usen en contra de las mujeres que maltratan<sup>20</sup>.

Las mujeres maltratadas podrían lograr protección judicial por la vía penal, ya que hay comportamientos de los agresores que están tipificados como delitos y que constituyen graves riesgos para la vida de esas mujeres, por lo que los jueces y juezas podrían dictar prisión preventiva. Pero como ya se señaló, los Juzgados Penales son muy reacios a aceptar denuncias por violencia contra las mujeres, y más aún a recurrir a la prisión como medida cautelar. El abuso sexual de las niñas tampoco es visto usualmente tan peligroso como para requerir la prisión preventiva. Hay también fuertes resistencias de las Fiscalías a recibir las denuncias por desacato que los policías intentan poner contra los agresores que violan las medidas de protección dictadas en su contra. Esto es particularmente grave se trata de situaciones que indican la existencia de un riesgo mayor aún para la mujer por tratarse de un agresor que no cesa en su empeño de maltratar. Es un contrasentido del ordenamiento jurídico y la práctica judicial el que sea más fácil que un hombre vaya a la cárcel por no pagar las pensiones alimentarias (lo que no se considera un delito) que porque ponga en riesgo la vida de una mujer.

### **El Ministerio de Justicia y el control de los agresores condenados**

Otra institución relevante en relación a la seguridad de las mujeres maltratadas es el Ministerio de Justicia, pues es quien tiene a cargo a los privados de libertad, y por tanto a parte de los agresores más peligrosos. La falta de coordinación e información entre las diferentes instituciones hizo posible que una mujer fuera asesinada a inicios del año 2003 por el compañero preso que la amenazaba de muerte desde la cárcel, el mismo día en que el obtuvo la libertad. Cuando murió ni siquiera la mujer había sido informada de que el agresor, que se encontraba preso por otro tipo de delitos, había dejado la cárcel.

### **La seguridad de las mujeres, un problema complejo que requiere voluntad política y criterio técnico**

Sin duda en Costa Rica se han empeñado importantes esfuerzos para mejorar la protección de las mujeres frente a la violencia que como mujeres viven. Sin embargo, el Estado no logra aún garantizar su seguridad, como no lo hace en ningún otro país del planeta. La prueba de ello es que siguen muriendo alrededor de 20 mujeres al año a manos de hombres que de una u otra manera quieren controlarlas. La gran demanda que tienen los Albergues es otro indicador de esta realidad. La existencia de estos centros de refugio, que son antes que nada materia de seguridad, no sería necesaria en la mayoría de los casos si operara en forma efectiva la justicia y la seguridad.

Por otra parte, hay problemas muy complejos de violencia contra las mujeres que requieren acciones más decididas si se quiere garantizar la seguridad de las mujeres que las viven. Esto ocurre cuando los agresores o la misma violencia están relacionados con las mafias organizadas de narcotráfico, lavado de dinero o

explotación sexual comercial. Comienzan a darse en Costa Rica asesinatos de niñas, adolescentes y mujeres que repiten patrones y que apuntan en este sentido. Hay que recordar que dos adolescentes de 14 y 17 años conocidas entre sí y ambas explotadas sexualmente, fueron asesinadas y descuartizadas en el lapso de pocos meses entre fines de 2000 e inicios del 2001. La primera había aceptado grabar un programa de denuncia sobre explotación sexual y la segunda manifestó temor de que le pasara lo mismo que a la primera. Estas muertes de niñas y adolescentes que aparecen descuartizadas han comenzado a ser muy frecuentes en Honduras y hablan de la gran vulnerabilidad de estas mujeres más jóvenes sobre todo cuando se relacionan con la delincuencia organizada. Estas muertes, por otra parte, muestran las situaciones más extremas de una forma de violencia contra las mujeres que requiere ser abordada con medidas específicas y un gran compromiso político de parte de las instituciones estatales.

El año 2003 comenzó con un aumento en el número de femicidios, algunos de los cuales, como el ejecutado por el agresor que salió de la cárcel, preocuparon particularmente a las autoridades. Muchas de estas muertes son evitables porque son preparadas con años de agresión continua y escaladas cada vez más violentas y anunciadas con amenazas mortales. A iniciativa de la Ministra de la Condición de la Mujer se constituyó una Comisión de alto nivel en la que participan una Magistrada, la Viceministra de Seguridad, la Defensora de la Mujer, y las presidentas de la Fundación Paniamor y de CEFEMINA.. Esta Comisión se ha abocado al análisis de las respuestas estatales y a la búsqueda de procedimientos que puedan asegurar la protección de las mujeres maltratadas, basados en respuestas rápidas y precisas y en una efectiva coordinación entre las diferentes instancias.. Se asumieron compromisos frente a diversos aspectos que atañen a la seguridad de las mujeres maltratadas, en particular se definieron mecanismos para compartir la información sobre la ubicación de los agresores más peligrosos para así poder alertar a la mujer y a las autoridades locales. Igualmente se propusieron mecanismos para facilitar la denuncia penal de los que incumplen las medidas de protección. Una de las conclusiones de esta Comisión fue la conveniencia de crear un registro único de agresores que facilite la labor tanto judicial como policial.

La existencia de esta Comisión muestra que además del involucramiento de los diversos organismos a través de planes nacionales y planes institucionales de trabajo concretos, se requiere la expresión explícita y organizada de la voluntad política de los diferentes poderes estatales para actuar con diligencia y efectividad.

#### **4.1.5 Sanción**

Existe en la legislación costarricense diferentes tipos de sanción que en principio pueden ser aplicadas cuando una mujer es violentada. En el Código Penal se contemplan sanciones y multas para delitos que tienen que ver con la violencia física, con algunas formas de privación de libertad y por algunas manifestaciones de la agresión sexual. Existen además sanciones laborales previstas en la Ley Contra el

Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia y en la Ley de Protección a la Mujer Contra la Degradante Propaganda Comercial en los Medios de Comunicación Colectiva.

**Mandatos de Belem do Pará en relación a la sanción  
de la violencia contra las mujeres**

**Artículo 7.** Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

(...)

b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;

c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;

### **Sanciones penales**

En la práctica, son muy escasas las denuncias penales que se tramitan por violencia contra las mujeres. El Poder Judicial ha hecho el esfuerzo de identificar las denuncias penales motivadas por la violencia intrafamiliar y se conocen las debidas a delitos sexuales, aunque en ninguno de los dos casos se desagrega la información por sexo. En todo caso, y suponiendo que todas las denuncias tramitadas fueran puestas por mujeres, su número (5.180 por delitos sexuales y 1.362 por delitos en el contexto de violencia intrafamiliar en el 2001) representa una pequeñísima parte del correspondiente a las solicitudes de medidas de protección (43.928 en el mismo año), a pesar de que es bien conocido que las mujeres maltratadas viven frecuentemente situaciones de mucho riesgo para su vida y su integridad<sup>21</sup>. Una de las razones que se dan para explicar esta gran diferencia en el número de procesos judiciales de uno y otro tipo, es la falta de legislación específica sobre violencia contra las mujeres, ya que la violencia psicológica, la violencia patrimonial y muchas formas de la violencia física y de la violencia sexual no están sancionadas en el actual Código Penal. Las mujeres señalan también la falta de interés de los operadores de justicia, y la falta de credibilidad que las instancias penales tienen para las mujeres, pues en estos Juzgados frecuentemente se sienten desautorizadas, descalificadas y revictimizadas (Carcedo y Zamora 1999).

En relación a la explotación sexual comercial, desde la aprobación de la Ley que aborda estos delitos se han llevado a cabo varios procesos penales de los que han resultado algunas condenas. Sin embargo, el claro que el problema tiene una dimensión mucho mayor que la que reflejan esos procesos y que se requiere de al

menos tanto empeño y creatividad como los que se le dedican a la investigación y persecución del tráfico de drogas.

### **Sanciones administrativas**

Por otra parte, las sanciones administrativas tampoco parecen ser muy efectivas. Las existentes para el acoso sexual, que son de carácter laboral, no se aplican fácilmente, y la resistencia de los acusados suele ir más allá de su defensa, atacando frecuentemente no sólo a la mujer que lo denuncia sino a todas las personas e instancias que se involucran en el proceso<sup>22</sup>. Por otra parte, pocos centros de trabajo cuentan con Comisiones de Investigación, y las mujeres no tienen espacio dónde poner una denuncia y no saben dónde acudir en este caso. En otras ocasiones denuncia, pero ante la ausencia de instancias y mecanismos claros, y sin miradas externas que puedan intervenir, el agresor o el patrono toman represalias. En los contados casos en que la denuncia prospera, la sanción puede ser casi inexistente, como las amonestaciones que no tienen ningún efecto laboral, o bien las Comisiones de Investigación recomiendan sanciones que no son acogidas por quien tiene que decidir.

El resultado es que a pesar de que el acoso sexual es una práctica frecuente en los centros de estudio y de trabajo, el número de denuncias que anualmente se presentan no llegan ni a contarse por decenas y las que llegan a sanciones es una ínfima parte de ellas. Esto muestra que en la práctica este instrumento legal no ha logrado aún ser efectivo, razón por la que se estudia una reforma que incluya la penalización del acoso.

Las sanciones para la violencia institucional, más allá del acoso sexual, son prácticamente inexistentes. Se pierden en los Reglamentos Internos, en los que se invisibiliza esta forma de maltrato contra las mujeres. Este no es un recurso empelado por las mujeres que sienten ser violentadas por las instituciones o sus representantes.

El Ministerio de Seguridad aborda la sanción de la violencia contra las mujeres también en relación al uso de la imagen femenina en la publicidad y medios de comunicación. La Ley de Protección a la Mujer Contra la Degradante Propaganda Comercial en los Medios de Comunicación Colectiva faculta a la Oficina de Control de Propaganda a “revisar o improbar según el caso” los materiales publicitarios lesivos a la imagen de las mujeres. Esta no es una tarea fácil, pues como toda acción de censura se mueve en un terreno delicado, en el que es necesario definir dónde comienza una imagen a ser degradante, con el agravante de que muchas de esas representaciones no son muy diferentes a las que usualmente se ven en otros espacios no publicitarios como cine, TV, o espectáculos en vivo. Además las empresas anunciadoras y publicitarias alegan el derecho a la libre expresión y los intereses económicos son usualmente muy fuertes. No es solamente la

combinación de violencia y sexo la usada para degradar la imagen de las mujeres y naturalizar la agresión. Una empresa presentaba en un anuncio a un hombre que dejaba a su esposa en un comercio en pago por la compra, lo que recibió protestas de diferentes sectores. Un caso muy representativo fue el de una empresa de productos de limpieza que desde su mismo nombre, la Negrita, en el gráfico que identificaba el producto y en los textos de sus anuncios, asociaba a las mujeres afrodescendientes con estereotipos racistas y esclavistas, presentándolas como valiosas por ser muy resistentes para el trabajo duro. En alianza con la Asociación de Mujeres Afrocostarricenses, la Defensoría de la Mujer junto con Oficina de Control de Propaganda lograron que la empresa retirara las alusiones gráficas y verbales de la publicidad, pero no que cambiara el nombre del producto.

### **El balance general habla de impunidad**

Todo lo anteriormente señalado apunta a que la legislación nacional tiene grandes vacíos en materia de penalización de la violencia contra las mujeres, y la que existe carece de efectividad. El resultado es una gran impunidad de los actos de violencia contra las mujeres y de los agresores que los cometen.

Esto ha motivado a diversas organizaciones de mujeres e instituciones estatales a elaborar un proyecto de Ley de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres. Este proyecto abarca las cuatro formas de manifestación de la violencia, esto es física, psicológica, sexual y patrimonial, y cualquier espacio donde ocurra, no sólo el doméstico. El ámbito de aplicación propuesto es el de las mujeres adultas en relaciones de poder o confianza con el agresor, que es la formulación que se ha considerada adecuada para diferenciar la violencia que reciben las mujeres por el hecho de ser mujeres de aquellas en la que ser mujer es casual. Incluye también a las adolescentes entre 15 y 18 años fuera de las relaciones derivadas de la patria potestad, es decir, en todas las situaciones en que viven situaciones similares a las que viven las mujeres adultas, como relaciones de pareja, matrimonio, maternidad, o relaciones laborales. La razón por la que se excluyen a las niñas menores de 15 años de esta propuesta es que hay un consenso entre las organizaciones e instituciones de mujeres y las de niñez de que para el abordaje de la violencia contra esta población debe considerarse como punto de partida su carácter de niñas y adolescentes antes que el de ser mujeres, y que esto requiere pensar en una legislación que específicamente aborde el problema del maltrato contra las personas menores de edad.

El proyecto de Ley de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres tiene como lógica castigar las acciones que atentan contra la integridad de las mujeres maltratadas y por tanto sanciona los actos, produzcan o no lesiones. Además, se plantean todas las conductas como delitos, lo que representa un cambio importante en relación al Código Penal vigente que considera faltas y contravenciones algunas formas de violencia, como las lesiones leves. Otra de las lógicas de este proyecto es

equiparar las penas de los delitos a las que ya tienen en el Código Penal vigente los delitos más parecidos, pero en calidad de calificados, pues precisamente se considera que la relación de poder o confianza entre agresor y víctima agrava la conducta delictiva. Así el delito de femicidio tiene una pena igual a la de homicidio calificado. Por otra parte, se tipifican conductas, como las de violencia psicológica, que en la actualidad no están consideradas en el Código Penal vigente.

Tiene esta propuesta un novedoso sistema de sanciones que incluye penas alternativas, de manera que los agresores que por primera vez violen esta ley, y si el delito que cometieron tiene una pena inferior a los tres años, no irían a prisión, sino que podrían sustituir la pena por privación de libertad en fines de semana o prestación de servicios comunales. Igual derecho tendrán quienes hayan cumplido la mitad de la sentencia.

### **La penalización específica de la violencia contra las mujeres, un reto mayor**

Este proyecto de ley ha tenido un largo proceso, fundamentalmente debido a la resistencia de algunos sectores de legislar específicamente a favor de las mujeres en el campo penal, aún cuando desde la ratificación de la Convención de Belem do Pará este es un compromiso asumido por el Estado costarricense. En otros terrenos han sido aprobadas acciones afirmativas para impulsar la igualdad y equidad de género al amparo del artículo 4 de la CEDAW que establece que:

“Artículo 4. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad *de facto* entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”.

En efecto, hay programas dirigidos a la grupos particulares de mujeres, como las adolescentes embarazadas y madres, para las mujeres jefas de hogar, y se trata de implementar un programa de crédito especial para las mujeres. Las acciones afirmativas también han llegado al campo jurídico, afectando a ámbitos tan diversos como el político, el laboral o el de los medios de comunicación, y cabe mencionar en este sentido la aprobación de la cuota del 40% de mujeres en espacios políticos y papeletas de elección popular, la legislación que garantiza la licencia por maternidad o la ley que protege la imagen de la mujer en la publicidad. Estos avances no se han hecho sin encontrar resistencia, y en numerosas ocasiones la Sala Constitucional ha rechazado recursos presentados en contra de algunas medidas que se alegaban eran discriminatorias contra los hombres.

El derecho Penal es el último ámbito que aún permanece ajeno a esta lógica de protección específica de las mujeres y sus derechos. Ahora bien, otros grupos particularmente vulnerables por ser socialmente discriminados, cuentan con protección penal específica. Las personas con adultas mayores cuentan con la Ley Integral de la Persona Adulta Mayor y las personas con discapacidad con la Ley de Igualdad de Oportunidades; ambas incluyen tipos penales para quienes agreden a estas poblaciones en situaciones relacionadas con sus condiciones particulares. Así mismo, la Ley Contra la Explotación Sexual Comercial de Personas Menores de Edad establece también sanciones específicas para quienes agreden sexualmente a niñas, niños y adolescentes, y la Ley del Sida tiene también un artículo que sanciona penalmente a las y los profesionales de salud que se nieguen a atender a un enfermo de VIH-SIDA. En este sentido, rechazar una legislación penal para sancionar específicamente la violencia contra las mujeres es una manifestación de discriminación, pues la población femenina sería el único grupo discriminado socialmente al que se le niegue esta posibilidad.

La aprobación de este proyecto de ley, con las características con las que fue dictaminado por la Comisión de la Mujer, colocaría a Costa Rica en la vanguardia en materia de defensa de los derechos humanos de las mujeres, y en relación al cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado al ratificar la Convención Belem do Pará.

#### **4.1.6 Reparación del daño**

Este es el mayor vacío que existe en Costa Rica en relación con las respuestas que se ha puesto en marcha frente a la violencia contra las mujeres. Se trata de un mandato de Belem do Pará en el que no se ha avanzado nada, ni siquiera en términos de propuesta.

Para que se pudiera comenzar a abordar esta dimensión del problema sería necesario contar con un marco jurídico que lo recogiera. Teniendo en cuenta que la violencia contra las mujeres se manifiesta de muy diversas formas, se requiere un marco que las contemple a todas.

La reparación integral del daño busca devolver lo más posible a la mujer a una condición similar a la que tenía antes de la agresión. En ese sentido debe contemplar todos los efectos que tiene o puede tener la violencia, desde impactos en la salud integral, hasta pérdidas materiales, incluyendo aspectos que no son reparables o que no son medibles en términos monetarios. En este sentido, la reparación integral del daño es competencia tanto de las instituciones estatales como de los agresores. De un lado el Estado debe proporcionar servicios de calidad para atender los efectos de la violencia sobre la mujer, y debe brindar igualmente servicios legales. Pero sus responsabilidades también deben ir hacia

poner a disposición de las mujeres mecanismos jurídicos y administrativos para acceder a pago de costos y compensaciones monetarias de parte del agresor.

En Costa Rica las únicas maneras en que nuestra legislación contempla alguna forma de reparación es a través de la acción civil resarcitoria, lo que en términos prácticos, para las mujeres se vuelve casi inviable, ya sea porque la mayoría de las formas de violencia que vive no son sancionadas en la actualidad, ya sea porque cuando pudiera optar por esta vía no cuenta con recursos económicos para contratar los servicios legales.

***Mandatos de Belem do Pará en relación a la reparación del daño ocasionado a las mujeres objeto de violencia***

**Artículo 7.** Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

(...)

g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces;

#### **4.1.7 Apoyo social**

El apoyo social para las mujeres maltratadas es otra área que tiene importantes debilidades en Costa Rica. La educación, que es una herramienta fundamental para cualquier persona, es particularmente necesaria en el caso de las mujeres maltratadas, sobre todo para aquellas que dependen económicamente de quienes las maltratan. La presencia de mujeres en primaria y secundaria es cada vez mayor que la de los hombres, lo que también comienza a ser cierto en las Universidades. Sin embargo, para la mayoría de las mujeres jóvenes y adultas éstas no son opciones. La educación primaria y secundaria, especialmente si la mujer tiene ya cierta edad, no es suficiente para encontrar trabajo, y la educación superior para la mayoría es inalcanzable.

***Mandatos de Belem do Pará en relación al apoyo social para las mujeres objeto de violencia***

**Artículo 8.** Los Estados Partes convienen en adoptar en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

(...)

f. ofrecer a la mujer objeto de violencia acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social;

La educación técnica es el campo en el que podría ofrecerse oportunidades útiles y alcanzables para muchas mujeres, en particular las mujeres maltratadas. Sin embargo, el INA, como institución encargada de brindar este tipo de formación, no ofrece oportunidades con esas características. Aunque la matrícula del INA incluye cada vez más mujeres, éstas están concentradas en las áreas que ofrecen menor posibilidad laboral, y además, el tipo de capacitación que se brinda a las mujeres son de rehabilitación y no de formación.

Es un reto de primera magnitud para el INA poder ser para las mujeres la misma institución que es para los hombres. Ofrecerles las mismas oportunidades, la misma calidad de enseñanza, la misma posibilidad de cualificar su fuerza de trabajo, para poder tener los mismos impactos sobre la población femenina que la que tiene sobre la masculina.

Como ya se señaló, de acuerdo a la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, el INA debe crear destinar el 1% de su presupuesto anual para fomentar la educación técnica de las mujeres y crear el Departamento de Formación Profesional de la Mujer. Este mandato ninguna administración lo ha cumplido.

Ese vacío no lo pueden llenar otras instituciones, aunque algunas lo intentan. El MEP ofrece cursos a mujeres adultas en áreas semejantes a las que ofrece el INA, pero por su naturaleza no puede trascender lo limitado de su oferta. El Instituto Tecnológico de Costa Rica ha asumido la capacitación técnica de las adolescentes embarazadas del programa Construyendo Oportunidades, ante la ausencia de respuesta del INA. Contradictoriamente el INA reporta como parte de sus aportes a este tipo de programas la capacitación humana y no la técnica, que es la que por su naturaleza le corresponde.

Por otra parte, al no tener Costa Rica una política de empleo no puede tenerla para las mujeres maltratadas. Las experiencias que en ese campo se empiezan a tener provienen de iniciativas de Municipalidades como la de Escazú, donde la OFIM incluye este componente en el abordaje de la violencia contra las mujeres.

La falta de servicios de apoyo para cuidado de niños y niñas, es otra carencia que resienten particularmente las mujeres maltratadas. Este tipo de programas se ha movido en Costa Rica la vaivén de los sucesivos gobiernos sin que se haya construido una política en este sentido.

En general, las políticas que dependen de los fondos de Asignaciones Familiares y que son administrados por el IMAS, que podrían ser un buen recurso para las mujeres maltratadas pocas veces les son accesibles. La alianza entre esta institución, el INAMU y el INA, que ha permitido que miles de mujeres tanto adolescentes como adultas accedan a su programas Creciendo Juntas y Construyendo Oportunidades, no pasan de ser experiencias temporales con poco impacto en la posibilidad de construir realmente nuevas oportunidades, debido

fundamentalmente, al falta de respuesta frente a la necesidad de competir en el mercado laboral con una formación cualificada.

En materia de vivienda, en la administración Rodríguez si hizo una primera y pequeña experiencia de desarrollar un plan para dotar de vivienda de interés social a algunas mujeres acogidas en los Albergues. Tras un largo proceso se pudieron asignar algunas de estas viviendas, lo que planteó una serie de problemas conexos, como el desarraigo, el que las localidades de destino no ofrecen oportunidades de trabajo, o el hecho de que se requiere un ingreso mínimo para hacer frente a los gastos de servicios y mantenimiento de una casa, o la exclusión material y simbólica de estas mujeres y sus familias cuando se integran a grupos sociales que se integran al asentamiento con otras posibilidades materiales.

Un reto en el campo del apoyo social para las mujeres maltratadas es elaborar propuestas que se despeguen del esquema que ya se está haciendo tradicional (capacitación en fortalecimiento humano, capacitación técnica y apoyo económico durante el proceso), que tienen limitaciones tanto para enfrentar situaciones de emergencia como para ofrecer oportunidades laborales o de autoempleo reales. El reto es mayor si se toma en cuenta que ofrecer ese apoyo social a cada una de las mujeres tiene como trasfondo real las carencias y condiciones de pobreza que afectan a más del **20%** de la población y que se concentra cada vez más en las mujeres. La presión por recurrir a salidas asistencialistas crece cuando hay emergencias como las que la agresión puede causar. Pero ofrecer apoyo social desde un enfoque de derechos y de construcción de ciudadanía requiere construir oportunidades, no distribuir recursos.

## **UN RETO IMPOSTERGABLE: LA CREACIÓN DE UN SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES**

### ***4.1 Necesidad de un sistema de información sobre la violencia contra las mujeres***

En Costa Rica se cuenta con una considerable experiencia enfrentando de diversas maneras algunas formas de violencia contra las mujeres. Sin embargo, es todavía escasa la información disponible sobre este problema y la forma en que se aborda, y menos aún la que se conoce y comparte entre instituciones.

En la última década han proliferado las investigaciones tanto cuantitativas como cualitativas acerca de la violencia contra las mujeres. Se trata de estudios que han permitido conocer mejor el problema, sus características, manifestaciones e impactos, y la forma en que responden a el las instituciones estatales y las organizaciones de la sociedad civil. Ofrecen análisis e información de momentos determinados del problema y usualmente de aspectos particulares de él. Hay, por otra parte, un gran vacío en cuanto a información estadística y no se cuenta con un conjunto mínimo de indicadores que den una visión general sobre lo que en Costa Rica ocurre y se hace en relación a la violencia contra las mujeres.

Como ocurre con cualquier realidad social sobre la que se quiere incidir, la ausencia de información adecuada priva a los diferentes actores sociales de una herramienta de trabajo básica. Implica limitaciones no sólo para conocer mejor el problema. Es también un obstáculo para definir estrategias, tomar decisiones adecuadas, incluyendo las que involucran la asignación de recursos, así como para precisar las acciones, evaluarlas y mejorarlas. Para ser efectivo, un sistema de vigilancia de la violencia contra las mujeres, independientemente de cómo se conciba y se lleve a la práctica, requiere como instrumento imprescindible un sistema de información.

### ***4.2 La información existente, logros, debilidades y vacíos***

Como todo problema que ha sido rescatado desde la invisibilización, la información sobre la violencia contra las mujeres le sigue los pasos a las acciones que se emprenden para enfrentarla. En este sentido los vacíos que se encuentran en las respuestas institucionales tienen su paralelo en la información. La mayoría de la disponible se refiere a violencia intrafamiliar, y la falta de interés por distinguir entre ésta y la violencia contra las mujeres también se hace aquí patente. Muestra de ello es que las estadísticas disponibles sólo excepcionalmente están desagregadas por sexo, y además es escasa la información sobre la violencia contra las mujeres que ocurre fuera del ámbito familiar.

Al igual que en el resto del mundo, en Costa Rica la mayoría de las estadísticas disponibles sobre violencia contra las mujeres se relacionan con la demanda de los servicios. Esto representa una gran dificultad si se quiere conocer mejor la magnitud del problema, pues no todas las mujeres maltratadas acuden a estos servicios. Por una serie de diversas razones, entre ellas miedo al agresor, falta de información, dificultades geográficas de acceso, limitación de recursos, o no reconocimiento del problema, se produce una selección de las mujeres que llegan a los servicios de apoyo. Esto significa que la información recogida en estos lugares además de tener problemas de subregistro puede estar sesgada.

En la actualidad, la principal fuente de información estadística sobre violencia contra las mujeres es el Poder Judicial. Como ya se señaló esta es la institución a la que más frecuentemente acuden las mujeres maltratadas. Además, su Departamento de Planificación divulga anualmente estadísticas relacionadas con todos los procesos judiciales. En particular, recopila y suministra información relativa a medidas de protección, delitos sexuales, delitos relacionados con violencia intrafamiliar, homicidios de mujeres, pensiones alimenticias, y denuncias y condenas por aborto.

Una limitante de la información estadística que hasta el momento ha suministrado el Poder Judicial es la falta de desagregación por sexo que impide conocer las agresiones que son cometidas contra mujeres. Esto es particularmente relevante dado que las leyes de reciente cuño son genéricamente neutras y que por tanto pueden ser aplicadas a favor indistintamente de hombres o de mujeres. En el caso de la Ley Contra la Violencia Doméstica, por ejemplo, el número de demandas anuales ronda las 50.000, de las que una mínima parte son presentadas por hombres. Al considerarlas todas como si fueran solicitadas por mujeres la imprecisión no es cuantitativamente muy grave. Sin embargo, es importante conocer el comportamiento de las demandas que hacen los hombres, tanto para conocer las realidades que las justifican, como por detectar el uso de la Ley Contra la Violencia Doméstica de parte de los agresores.

El mismo problema se da en otras áreas de la administración de justicia, en particular en la penal. Hay delitos, como la violación, cuya estadística también se trata como si el total fueron cometidos contra mujeres ya que los hombres son blancos significativamente menos frecuentes de ellos, pero en este caso es mayor el problema para la calidad de información, porque la cifra de denuncias anuales no llega a decenas de miles sino a unos miles. Con otro tipo de delitos, como los relacionados con la violencia intrafamiliar, no puede ignorarse la diferencia de género pues la agresión entre hombres en el seno de la familia es también un problema frecuente, y estas manifestaciones de violencia están contabilizadas junto con la violencia intrafamiliar contra mujeres.

Por otra parte, las categorías empleadas por el Poder Judicial no son las más adecuadas para visibilizar la violencia contra las mujeres. En los homicidios se

sigue empleando la de “crimen pasional”, que incluye los femicidios cometidos por novios y amantes. Este tipo de muertes violentas tienen características similares a los cometidos por los esposos o compañeros, ya que median relaciones de pareja, y es frecuente que las muertes se ejecuten en relación a un intento de aumentar el control sobre la mujer, por ejemplo, cuando ella quiere terminar la relación. Hay en principio una importante dificultad para revisar estas categorías, porque están establecidas en las leyes y el Departamento de Planificación no puede alterarlas. En particular, en el caso de los delitos, la referencia se encuentra en los tipos penales, que en la actualidad carecen totalmente de perspectiva de género.

Otro tipo de problema de la información generada en el Poder Judicial es que frecuentemente se desconocen datos sobre las personas y los hechos que motivan los procesos judiciales, y que son relevantes para conocer más acerca de cada caso, del problema social de la violencia contra las mujeres, y de cómo se atiende desde la administración de justicia. Parte de la dificultad se origina en los despachos judiciales, pues la información que recogen en los expedientes no siempre incluye todos los datos relevantes. En este sentido hay información demográfica y poblacional, como la nacionalidad de las personas involucradas, que no siempre se reporta. Por otra parte, la información que trasladan al Departamento de Planificación y con la que se alimentan las bases de datos, se recoge por medio de una serie de boletas estándar que también excluye información relevante.

En el caso de las demandas por violencia intrafamiliar, en particular, hasta ahora no se ha solicitado a los despachos el reporte del tipo de medidas de protección que se dictan provisionalmente, se mantienen o se levantan después de la comparecencia. Esta información es de gran importancia para conocer las respuestas que las mujeres maltratadas encuentran en los Juzgados, ya que las medidas de protección son muy variadas y cubren desde la simple advertencia al agresor de que no vuelva a agredir, hasta su salida de la casa y el decomiso de armas, lo que es indicio de un riesgo mayor.

Consciente de estas limitaciones, en el año 2003 la Comisión de Género del Poder Judicial solicitó al Departamento de Planificación que genere estadísticas de género, empezando en particular por desagregar por sexo la existente. De esta manera se ha iniciado un proceso de revisión de las boletas de reporte que deben enviar los despachos judiciales, y ya se ha aprobado una nueva versión de la que se utiliza para informar sobre los procesos por violencia que se conocen al amparo de la Ley Contra la Violencia Doméstica. En esta nueva boleta se solicita la desagregación por sexo, más información demográfica y una información detallada de las medidas de protección. Un cambio similar se proyecta realizar en relación a todas las demás áreas de administración de justicia. Estos esfuerzos, sin embargo, requieren apoyo técnico pues las bases de datos actuales no permiten registrar, procesar y devolver la nueva información.

Otra fuente de información sobre violencia contra las mujeres, y de fundamental importancia, es el sistema de atención telefónica y apoyo en emergencias que involucra a la Policía, el Servicio de Emergencias 911 y el INAMU. Se trata de otro servicio muy demandado por las mujeres maltratadas, pues recibe más de 60.000 llamadas anualmente, aunque en este caso el sistema de registro, procesamiento y devolución de la información enfrenta serios problemas.

Gran parte de los obstáculos que se encuentran en este sentido tienen que ver con las dificultades antes señaladas para consolidar una propuesta de atención que integre la fortaleza de las tres entidades y optimice el uso de los recursos. En el pasado, cuando sólo operaba la Línea 800-300-3000 “Rompamos el Silencio” en el INAMU, la información se registraba y procesaba en esta institución, y mensualmente se producían estadísticas desagregadas por sexo, tipos de violencia reportada, edades de las personas maltratadas y las maltratadoras, relaciones entre ellas, provincia de residencia, e instituciones a las que habían recurrido. Al integrarse esta línea al sistema de atención de emergencias el panorama se volvió más complejo, pues la información es recogida por la institución que se hace cargo del caso, ya sea la Policía o el INAMU, aunque queda registrada en las bases de datos del Servicio de Emergencias 911. Ahora bien, este Servicio está creado para atender emergencias, y su función es la de facilitar las intervenciones adecuadas, brindando la información necesaria a la unidad que acude a atender la situación. Su sistema de información y sus herramientas informáticas están concebidas y diseñadas para servir a este fin, por lo que las variables que incluye tienen que ver con la localización de la emergencia, el riesgo que involucra, la institución que la atiende, y las comunicaciones habidas entre las diversas instituciones que intervienen en cada caso. No hay variables demográficas o sociológicas que queden registradas durante este proceso en la base del Servicio de Emergencias 911.

Por esta razón, la información estadística que proporciona este Servicio se limita a la cantidad total de llamadas recibidas al mes por violencia intrafamiliar en proceso que son atendidas por la Policía y que se registran bajo el código 101, y las que se derivan directamente al INAMU porque no son emergencias, como las de solicitud de información, asesoría legal o atención emocional. Estas últimas son desagregadas por tipo de violencia de acuerdo a códigos definidos por el INAMU. Este procedimiento introduce otro problema, ya que en las llamadas reportadas en el código 101 hay diversos tipos de violencia que no se desglosa, por lo que no se puede conocer, por ejemplo, la cantidad de emergencias que requirieron intervención policial y que fueran por violencia contra una mujer adulta. Cuando no hay intervención policial esta situación sí queda registrada en forma específica, pero bajo otro código, el 102.

Para subsanar esta limitación se requiere un sistema informático paralelo, en el que el INAMU pueda registrar los datos de interés de cada llamada, tomando en cuenta variables y categorías adecuadas a los análisis que se necesitan realizar.

Un proceso similar lo ha iniciado ya el Centro de Comunicaciones de la Policía (Charlie-Charlie), para poder registrar la información de las emergencias atendidas por la Policía y recibidas a través del Servicio 911, en base a códigos que responden a los delitos tipificados en el Código Penal. El desarrollo de un instrumento informático con las características requeridas por el INAMU y el diseño de su plataforma de atención telefónica para situaciones de violencia, son empresas de cierta envergadura, para las cuales ofrece su experiencia y colaboración técnica.

Otras instituciones están haciendo intentos por registrar la información que generan con su trabajo relativa a la violencia, entre ellas la CCSS. En este sentido, en el año 1999 se emitió un decreto que incluye la violencia intrafamiliar entre las condiciones de salud de declaración obligatoria. La elaboración del protocolo de registro planteó problemas básicos, como la decisión de cuál sería la unidad de registro, la mujer maltratada, el evento de maltrato o el hombre agresor. Finalmente, en el 2001 se aprobó el protocolo para registrar las consultas realizadas, igual que se hace con otro tipo de condiciones de declaración obligatoria. La aplicación de este instrumento de registro se está extendiendo muy lentamente pues requiere de un proceso de capacitación previo del personal. En esta tarea se encuentra el Ministerio de Salud junto con el PAIVIF de la CCSS, y han logrado cubrir ya a la mitad del personal a nivel nacional. Cuando este proceso concluya y pueda disponerse de la información, las estadísticas de la CCSS serán sin duda de las más relevantes en el país.

A este registro se le ha dado gran importancia tanto en el Sistema de Salud como en el Plan Estratégico Nacional. Se pretende incluirlo en el sistema de vigilancia epidemiológica de la CCSS, lo que implica una mayor rigurosidad en el manejo de la información y la ventaja de estarse generando estadísticas y análisis permanentemente. Por su parte, el MIDEPLAN le ha pedido a la CCSS la producción de esta información como parte del Plan Estratégico Nacional, y la señala como una acción básica para la evaluación de la acción institucional.

El INAMU, por su parte, cuenta con información sobre las mujeres que son atendidas en la Delegación de la Mujer y que son acogidas en los Albergues. En este caso hay una preocupación particular por detallar la información y se proporciona información muy relevante, como la nacionalidades, las edades, ocupaciones, estado civil, etc. El reto para esta institución es tener una herramienta informática adecuada para registrar y procesar la información que genera y para emitir informes, ya que en la actualidad este proceso es manual.

En la actualidad es posible reunir información anual sobre una serie de aspectos relacionados con la violencia contra las mujeres, y en los años recientes se han midiendo indicadores en 14 áreas de particular relevancia (ver Anexos). Este conjunto de indicadores tiene la característica de trascender el ámbito de la violencia intrafamiliar, y de informar tanto sobre el problema como sobre las

respuestas estatales con que se le está enfrentando. Estas áreas son femicidio (asesinatos de mujeres ocasionadas por la violencia doméstica y la violencia sexual), aplicación de las medidas de protección contempladas en la Ley Contra la Violencia Doméstica, denuncias penales por violencia doméstica y por delitos sexuales, existencia de Juzgados Especializados en violencia doméstica y violencia sexual, pensiones alimentarias, aplicación de la Ley de Paternidad Responsable, denuncias recibidas en la Defensoría de la Mujer por hostigamiento sexual y otras formas de violencia, llamadas al Servicio de Emergencias 911 y a la Línea 800-300-3000 por violencia contra las mujeres, mujeres atendidas en la Delegación de la Mujer de San José, registro de consultas realizadas en la CCSS por violencia intrafamiliar, mujeres acogidas en los Albergues del INAMU, existencia de Redes Interinstitucionales y Oficinas Municipales de la Mujer, denuncias y sanciones por aborto, e inversión en el abordaje de la violencia.

Este conjunto de indicadores no está exento de problemas. Arrastra los que tiene la información que lo genera y que se analizó anteriormente. Sin embargo, su empleo representa un avance por diversas razones. Antes que nada en él se reúne información dispersa y que en ocasiones es poco compartida entre las diversas instituciones. Además incluye información que se produce anualmente, por lo que en general se puede actualizar sin mayores esfuerzos. Esto ha permitido conocer su evolución en los últimos años. Finalmente, algunos de los indicadores empiezan a profundizar la visión que se tiene sobre el problema y la forma en que se aborda, alumbrando aspectos de particular relevancia. Tal es el caso, por ejemplo, de las medidas de protección en que es necesario conocer no sólo las que se solicitan sino también las que después de la comparecencia son mantenidas por jueces y juezas. Sin duda que los vacíos son grandes y las limitaciones de la información también, pero empezar a construir un conjunto de indicadores que centran su atención en el problema de la violencia contra las mujeres, es un primer imprescindible para llegar a abordarlo adecuadamente.

#### ***4.3 Propuestas en torno a la creación de un sistema de información sobre violencia contra las mujeres***

En la actualidad tres instancias reúnen la mayor parte de las estadísticas disponibles sobre violencia contra las mujeres, el Poder Judicial, el Servicio de Emergencias 911 y el INAMU. Entre las tres reúnen información sobre diversas formas de agresión y en diferentes momentos de los procesos, no sólo cuando ocurre un evento violento o se produce una emergencia.

Una primera meta necesaria a alcanzar es mejorar la calidad de la información que se genera en estas tres instancias. Para ello es necesario superar obstáculos de diversa índole, lo que en algunos casos puede lograrse en un plazo si no inmediato, al menos no muy lejano. El Poder Judicial está en proceso de generar

estadísticas de género, y con la colaboración del INAMU se pueden identificar las necesidades de cambio en los registros de información, en el procesamiento de los datos y en la generación de informes, que faciliten la tarea de visibilizar las diversas formas de la violencia contra las mujeres que son conocidas en los despachos judiciales, así como las circunstancias en las que ocurren, las personas que involucran y... Existe voluntad política y capacidad técnica para ello, y aunque el proceso requiera tiempo ya se ha iniciado con las causas que tienen que ver con la aplicación de la Ley Contra la Violencia Doméstica. El Poder Judicial requiere también solucionar algunos problemas técnicos que en la actualidad tiene por introducción de un nuevo software y que por segundo año consecutivo ha retrasado la información proveniente de los despachos de Heredia.

Los retos son mayores si se quiere aprovechar el potencial de información que tienen los servicios de atención y apoyo telefónico para mujeres violentadas. Dadas las características del Servicio de Emergencia 911, si el INAMU quiere contar con información y análisis detallados de las llamadas recibidas en ese Servicio que involucran violencia contra mujeres, es necesario desarrollar un nuevo instrumento informático. Esta medida no bastaría para poder registrar la información de las cerca de 50.000 llamadas que recibe el Servicio 911 por violencia intrafamiliar y violencia contra las mujeres, sino que sería necesario también aumentar su capacidad de respuesta con una plataforma propia y suficientes operadoras, de manera que no haya llamadas que queden sin atención. Todo esto tiene importantes implicaciones presupuestarias, tanto por los costos de equipo, como por los recursos humanos. Además de que implicaría el costo de las llamadas que ya no sería asumido por el Servicio 911.

Por otra parte, el sistema informático paralelo que está diseñando la Policía para las respuestas que brinda a las emergencias que recibe a través del Servicio 911 puede ser de gran ayuda si incluye una información sociodemográfica básica que permita análisis pertinentes que trasciendan lo policial y jurídico. Es necesario explorar la posibilidad de hacer estas inclusiones sin que la recopilación de información interfiera con el proceso de protección policial en las emergencias.

Más allá de la información generada a través de los servicios telefónicos, el INAMU puede mejorar la calidad de la información que se genera en la Delegación de la Mujer y en los Albergues si se instalan instrumentos informáticos para operar con expedientes electrónicos. El Área de Violencia de Género ha desarrollado una propuesta en este sentido, aunque aún no cuenta con contenido presupuestario para llevarla a cabo.

La CCSS es otro actor que puede incorporarse en breve a este incipiente sistema de información. El proceso para hacer efectivo el decreto de registro obligatorio de la violencia intrafamiliar ya está en marcha, y la información que esta institución genere es de esperar que sea de alta calidad, por tratarse de una institución con una fuerte cultura de registro.

Otras instituciones, como el PANI, el MEP, y todas las que en alguna manera atienden a mujeres violentadas enfrentan retos similares a los del INAMU para poder registrar, procesar y analizar la información que generan a través de su actividad. Por otra parte, todas las instituciones pueden ir calculando y registrando el presupuesto que se destina al abordaje de este problema, lo que es una medida también la voluntad política estatal para enfrentarlo.

Un aporte importante para mejorar el conocimiento de la violencia contra las mujeres lo brindará la Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres, un proyecto que en la actualidad desarrolla la Universidad de Costa Rica y el INAMU junto con UNICRI, HEUNI y Statistics Canada. Se trata de una encuesta basada en la población, que se espera incluya a mil mujeres de todo el país. Esta Encuesta busca conocer la incidencia y prevalencia de la violencia física y sexual que viven y han vivido las mujeres mayores de 15 años, las características y gravedad de las agresiones, e indaga si las mujeres acudieron a la policía, las oficinas judiciales o centros de salud a raíz de los eventos. Por su elevado costo esta es una experiencia que no podrá repetirse con frecuencia. Sin embargo, pondrá en relación las cifras de violencia declaradas por las mujeres con la demanda de servicios, lo que permitirá hacer estimaciones de incidencia en el futuro basadas en las cifras de la demanda.

A un nivel integral, desde la Comisión de Seguimiento del PLANNOVI se ha planteado la necesidad de contar con un sistema de indicadores que permita observar y medir la eficacia del propio Plan. Para ello, se propone partir de los compromisos de cada institución, para medir el grado de cumplimiento, evaluar las acciones que ejecuta, y medir su impacto social. Siendo el PLANNOVI un sistema que ha involucrado a numerosas instituciones, y que ha puesto en marcha planes de trabajo en todas ellas, este sistema sería de gran utilidad para la consolidación del PLANNOVI en su conjunto, y aunque restringido a violencia intrafamiliar arrojaría información de gran importancia en relación a la violencia contra las mujeres.

Más allá de reunir cada vez información más amplia, precisa y detallada de la violencia contra las mujeres, de sus características y de las respuestas estatales implementadas para abordarla, se puede también avanzar en un sentido más global, hacia un sistema de información que ofrezca una mirada comprensiva del problema y permita medir el desempeño nacional, los avances o retrocesos. En este sentido se ha planteado una propuesta de sistema de indicadores (Carcedo 2002) que contempla tres dimensiones: la manifestación del problema, las fuerzas motrices que lo general y las respuestas sociales implementadas para abordarlo. Esta propuesta incluye indicadores que en Costa Rica aún no se miden, como los del número de años de vida saludables perdidos por las mujeres a causa de la violencia, que mide el impacto de la violencia en la salud de las mujeres, o el Índice de cumplimiento *de jure* de la CEDAW, pero para los que se cuenta con metodologías e instrumentos empleados en otros países. Otros indicadores, como

el Índice de tolerancia de la violencia contra las mujeres de parte de las instituciones, requieren todavía desarrollar la propuesta metodológica de medición. Se trata de una propuesta en construcción, abierta a discusión y cambios.

Esa propuesta de sistema de indicadores es un punto de partida para diseñar un sistema de medición que permita hacer una evaluación general de la situación nacional en relación a la violencia contra las mujeres. Además brinda la oportunidad de debatir sobre los aspectos más estratégicos involucrados en las políticas públicas relacionadas con la violencia contra las mujeres.

### **Propuesta de un Sistema de Indicadores sobre Desempeño Nacional en Materia de Violencia Contra las Mujeres**

<b>Dimensión</b>	<b>Subdimensión</b>	<b>Indicador</b>
<b>Estado del problema</b>	Incidencia y prevalencia de la violencia doméstica y sexual contra las mujeres	Tasa de Femicidios
		Porcentaje de femicidios del total de homicidios anuales de mujeres
		Tasa de llamadas al Servicio 911 hechas al año solicitando ayuda para una mujer maltratada por 100.000 mujeres
		Tasa de procesos de pensiones alimentarias activos a fin de año en el Poder Judicial
	Impacto de la violencia doméstica y sexual contra las mujeres	Años de vida saludables perdido anualmente por las mujeres en Costa Rica debido a la violencia doméstica y la violencia sexual.
<b>Fuerzas motrices de la violencia domestica y la violencia sexual contra las mujeres</b>	Discriminación jurídica de las mujeres	Índice de cumplimiento de jure de la CEDAW
		Índice de cumplimiento de jure de Belem do Pará
	Tolerancia de la violencia contra las mujeres	Índice de tolerancia de la población hacia violencia doméstica y sexual contra las mujeres.
		Índice de tolerancia de la violencia contra las mujeres de parte de las instituciones
<b>Respuesta social frente a la violencia domestica y la violencia sexual contra las mujeres</b>	Respuestas estatales frente a la violencia domestica y sexual contra las mujeres	Porcentaje del presupuesto anual del Poder Judicial asignado al abordaje de la violencia doméstica y la violencia sexual contra las mujeres

<b>Dimensión</b>	<b>Subdimensión</b>	<b>Indicador</b>
		Porcentaje de la inversión anual del Gobierno central, las instituciones autónomas y los Gobiernos locales destinados a programas y actividades relacionadas con el abordaje de la violencia doméstica y la violencia sexual contra las mujeres.
		Índice de calidad de la respuesta estatal frente la violencia doméstica y la violencia sexual contra las mujeres.

Fuente: Carcedo 2002

Un balance general indica que si bien hay muchas limitaciones aún en Costa Rica en relación a la información sobre violencia contra las mujeres, hay también importantes aportes de los que partir para ir construyendo un sistema de información útil para el análisis y la acción de transformación social. El momento es oportuno para intercambiar experiencias y debatir sobre necesidades de información, de manera que los esfuerzos que en todas las instituciones se están haciendo no sólo facilite su labor propia, sino que sean de utilidad para al conjunto.

## **HACIA UN SISTEMA DE VIGILANCIA Y PROTECCIÓN DEL DERECHO DE LAS MUJERES A VIVIR LIBRES DE VIOLENCIA**

### ***5.1 Balance del cumplimiento de Belem do Pará***

Un balance general sobre las acciones que emprende el Estado costarricense en relación a la violencia contra las mujeres muestra una gran diversidad de iniciativas, lo que manifiesta cierto grado de voluntad política para enfrentar este problema y capacidad para pasar a la acción. Cuando este bagaje se contrasta con los compromisos asumidos al ratificar la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres el balance arroja importantes logros y a la vez significativas limitaciones y vacíos.

Entre los logros hay que señalar, antes que nada, que en el abordaje del problema se incluyen expresiones de la violencia contra las mujeres que sobrepasan las explícitamente planteadas en el artículo 1 de la Convención de Belem do Pará. Tal es el caso de la violencia patrimonial, y el de la violencia simbólica que se ejerce a través del uso de la imagen y las representaciones femeninas.

Por otra parte, se están desarrollando acciones en relación a todos los mandatos incluidos en los artículo 7 y 8, salvo en el que señala el inciso g del artículo 7, que se refiere a la reparación del daño para la mujer violentada. Se trata de un resultado significativo, ya que los compromisos señalados en el artículo 8 no obligan a un cumplimiento inmediato. Estos están relacionados con la asignación de recursos, asunto difícil de manejar en la administración pública, por lo que el hecho de que en alguna medida y de alguna manera se estén honrando esos compromisos es un indicador de voluntad política.

Las mayores deficiencias de la respuesta estatal en relación al cumplimiento de la Convención de Belem do Pará es el enfoque desde el que se actúa, en particular, la resistencia a considerar la violencia contra las mujeres como derivada de las relaciones desiguales de poder entre géneros, y abordarla específicamente como tal. Esto no es una cuestión menor. Como se ha señalado a lo largo de toda esta investigación, esta limitación impide que las acciones que se emprenden sean las más adecuadas, llegando al punto en ocasiones de revertir su sentido y revictimizar a las mujeres maltratadas.

Esta limitación, por tanto, relativiza todos los logros antes señalados. La preponderancia que se le da al abordaje de la violencia intrafamiliar, con su correspondiente elaboración teórica e ideológica centrada en la familia y ausente de análisis de poder, dificulta la construcción de una preocupación nacional por el problema de la violencia contra las mujeres. En particular, los esfuerzos volcados en torno a la violencia intrafamiliar, en lugar de ser un punto de apoyo para avanzar en el abordaje de otras formas de expresión de la violencia contra las

mujeres, se ha convertido en un techo. Prueba de ello son las resistencias encontradas frente a iniciativas como la del proyecto de Ley de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres.

Por otra parte, hay notorios vacíos en relación con la violencia sexual. No hay programas especializados de atención para mujeres violadas, y cuando se trata de niñas y adolescentes la oferta es desigual y escasa. Los hay también en la prevención y sanción de la violencia institucional.

Finalmente, la reparación del daño es una deuda pendiente. En este terreno no se ha avanzado en ningún sentido. La legislación no contempla específicamente esta posibilidad cuando se trata de violencia contra las mujeres y los mecanismos existentes para las situaciones generales no son adecuados. Esta carencia fue señalada en el grupo focal de las autoridades:

“Belem do Pará no sólo nos obliga a sancionar, sino también a tener medidas de reparación. Y todos los instrumentos de Derechos Humanos que hablan ahora de problemas de violencia, hasta el Estatuto de Roma, incluyen como punto muy importante la reparación a la víctima. Entonces, en este ámbito, sabemos que estamos en la Ley Contra la Violencia Doméstica, que el Código Penal por ser general y no específico, cubre de manera deficiente la violencia contra la mujer, y en lo reparador, todavía no tenemos nada...” Grupo focal de ministras, magistrada, diputada y presidente ejecutivo de la CCSS.

## ***5.2 Avances y retos en la constitución de un sistema de vigilancia y protección***

Aún cuando Costa Rica ha ratificado la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, no existe en el país ninguna instancia de coordinación que asuma la responsabilidad de impulsar integralmente las políticas necesarias en este campo, ni que le de seguimiento cotidiano a los compromisos asumidos y a las acciones emprendidas. Este hecho es de destacar, pues se trata de un país que acostumbra a crear este tipo de coordinaciones, máxime si se ha ratificado alguna Convención internacional que reclama atención específica sobre el problema. En particular, existe un Plan Nacional de Atención de la Violencia Intrafamiliar, a pesar de no existir mandato al respecto en la legislación internacional, pero no existe una política de erradicación de la violencia contra las mujeres, lo que es sumamente contradictorio.

Como se ha señalado anteriormente, con más de una década de iniciativas para enfrentar la violencia contra las mujeres, desarrolladas inicialmente desde la sociedad civil y posteriormente también desde el Estado, el panorama en Costa

Rica ofrece una gran diversidad. Esta realidad es un punto de partida cuando se piensa en un posible sistema de vigilancia y protección del derecho de las mujeres a vivir libres de violencia.

Más allá del balance básico que se pueda hacer en relación al cumplimiento de los compromisos asumidos en la Convención de Belem do Pará, un análisis del conjunto de acciones permite ver otras fortalezas más y otros retos. Del lado de los logros hay que destacar la alianza entre los tres poderes del Estado y la sociedad civil en relación con tareas de incidencia política, lo que ha permitido impulsar unitariamente propuestas controversiales sin ofrecer fisuras.

Otro logro a destacar es la existencia de diversos planes nacionales e instancias de coordinación interinstitucional e intersectorial, lo que también trasciende los compromisos asumidos con la ratificación de la Convención. Entre todos los planes y coordinaciones se abordan diversas formas de violencia que sufren las mujeres a lo largo del ciclo de vida, y las que enfrentan por algunas condiciones particulares, como el tener una discapacidad o estar privada de libertad, que son especificidades que deben ser tomadas en cuenta de acuerdo al artículo 9 de la Convención.

Otra fortaleza es la multiplicidad de instituciones que desde diversos ángulos abordan el problema. Hasta el momento no hay problemas de duplicidad de esfuerzos; todo lo contrario, y en particular en relación a la atención, a pesar de que hay diversos programas que la asumen, la demanda sigue sobrepasando la oferta de servicios.

Parte de este recuento positivo es la progresiva institucionalización de muchas de las iniciativas, lo que representa mayor continuidad en las políticas y programas y la posibilidad de que superen el riesgo de los ciclos electorales. Prácticamente todas las instituciones del llamado sector social tienen algún tipo de plan sobre la violencia y en algunos casos con presupuesto específico asignado.

En la pasada administración y en la actual, se ha contado además con cierto compromiso expreso a los niveles más altos del gobierno, en particular de la Ministra de la Condición de la Mujer y de la Presidencia de la República. Aunque esta puede ser una fortaleza coyuntural y limitada a algunos aspectos, sin duda ha dado mayor impulso a las iniciativas estatales.

Por otra parte, la creación de la Comisión Especial Permanente de la Mujer de la Asamblea Legislativa en 1999 y de la Comisión de Género del Poder Judicial en el **2000**, han fortalecido la capacidad política y técnica de estos dos poderes del Estado para abordar los asuntos relativos a la condición de las mujeres, en particular la violencia que viven.

Un logro fundamental es el que instituciones particularmente relevantes para abordar el problema, como el Poder Judicial y la Policía, hayan asumido y puesto en marcha programas y servicios que son parte ya de sus estructuras de funcionamiento. Es el caso de los Juzgados Especializados y el de la atención policial de emergencias por violencia intrafamiliar como parte del Servicio de Emergencias 911.

El hecho de que haya diversos programas de atención y prevención asumidos por instituciones muy descentralizadas, como la CCSS, el Poder Judicial o el MEP, favorece la democratización de las respuestas estatales, al hacer más accesibles los recursos a las poblaciones de mujeres con mayores dificultades, como las de área rural o las de menores ingresos. Con la creación de las Oficinas Municipales de la Mujer esta tendencia se fortalece.

Del otro la balanza, una debilidad general del conjunto de acciones es que, salvo excepciones, no son acompañadas con mecanismos que permitan evaluarlas y medir sus impactos. En general no hay una cultura institucional en este sentido, y el trabajo en relación con la violencia contra las mujeres no es una excepción. Esto limita las posibilidades de valorar las estrategias adoptadas y evaluar las acciones emprendidas, con la consiguiente dificultad para revisarlas y optimizarlas. No se conoce, entonces, el grado de eficacia y eficiencia de los esfuerzos realizados, mas que en relación con algunas acciones puntuales o parciales. Esta es una de las dificultades existentes para empezar a pensar en la creación de un sistema de vigilancia de la violencia contra las mujeres.

Por otra parte, por la multiplicidad de actores hay una tendencia a la dispersión de las acciones, que pudiera ser contrarrestada con las coordinaciones locales que se realizan en las redes, pero la cultura de coordinación es débil en las prácticas institucionales. Esta debilidad fue identificada en el grupo focal de técnicas y las representantes de ONG's coinciden con esta apreciación:

“La cultura institucional de la no coordinación, ha sido una limitación muy importante. Yo participé en el plan de combate a la pobreza, en el eje de mujeres. Y al final es la cultura institucional de la no coordinación. Coordinamos y coordinamos y al final queda como un asunto personal. No creemos que ese sea un mecanismo para unir recursos, unir esfuerzos, aunar objetivos, etc. Se hace como requisito si hay que hacerlo” Grupo focal de funcionarias técnicas de instituciones públicas y de una agencia de cooperación internacional.

:

“...tenemos unos problemas que los tienen todos los pobres en este país, y los tenemos todos los ciudadanos y ciudadanas, pero agudizado en el caso de las mujeres y en el tema de la violencia, que es el problema de la falta de coordinación interinstitucional. La

coordinación interinstitucional es una fantasía, es como de otro mundo.” *Grupo focal de representantes de ONG’s*

La transversalización tampoco forma parte de la cultura y las prácticas institucionales, y la trasversalización de género sigue estando pendiente en todas las dependencias estatales. Los planes relacionados con la violencia usualmente reposan en los hombros de las comisiones internas, que se enfrenta a la inercia del resto de la institución. Mientras, ésta permanece ajena a las preocupaciones y esfuerzos de quienes asumieron la responsabilidad, impermeable a las nuevas ideas y planteamientos. Así se relata en el grupo de técnicas:

”...Hay cosas lindísimas, hay experiencias novedosas, interesantes, eficaces, etc. Pero, ¿dónde están? Solamente en algunos lugares del país, no en todo el país. Pero además, si no tenemos la voluntad política, entonces nunca vamos a salir del ghetto. Siempre vamos a tener una experiencia, autoreferida, dentro de una institución, donde está la gente que maneja el asunto, pero que no tiene la capacidad política para decir: “no señores, no es sólo en ese departamento. Es en toda la institución y no es sólo en una región, es en todo el país.”  
Grupo focal de funcionarias técnicas de instituciones públicas y de una agencia de cooperación internacional

Un problema de mayor envergadura es la falta de compromiso real de las autoridades, que termina minando la voluntad política que pueda encontrarse a los más altos niveles. Esto también fue identificado como un obstáculo en el grupo focal de las técnicas:

“ No hay compromiso, legitimidad. Esto lo hemos discutido incluso en el Consejo de Gobierno. Y el Presidente de la República por tres o cuatro administraciones, le ha llamado la atención a todos los señores, y todos han levantado la mano y han jurado que lo van a hacer en sus instituciones. A puerta cerrada en las instituciones personalmente me ha tocado que lleguen y digan ‘le estamos diciendo que sí a esa señora para que no nos haga problema. Aquí no se va a hacer nada’”  
Grupo focal de funcionarias técnicas de instituciones públicas y de una agencia de cooperación internacional.

Por otra parte, la actitud de las y los funcionarios amenaza los logros en cualquier campo y es una forma de revictimización. Como se señaló en el grupo focal de las representantes de ONG’s:

“ No funcionan porque las personas que están al otro lado no están convencidas. La legislación no está tan mal, si la gente estuviera atendiendo bien....” Grupo focal de representantes de ONG’s

La violencia institucional, incluyendo la corrupción, se constituyen también en obstáculos para la efectividad de las respuestas estatales. Así fue identificado en el grupo focal de autoridades:

“La violencia que ejercen las instituciones al no atender las necesidades de las mujeres. Cómo cuando en el caso de las pensiones alimentarias el policía que tiene que ir a notificar al señor y no va. O cuando la mujer llega a hacer la denuncia y no se le quiere tomar porque el fulano es amigo del agresor. Y todo ese tipo de circunstancias que las mismas instituciones incluso revictimizan a las mujeres cuando hacen algún tipo de denuncia de violencia en contra de ellas, de abuso sexual, o del mismo hostigamiento sexual que reciben en los trabajos.” Grupo focal de ministras, magistrada, diputada y presidente ejecutivo de la CCSS.

Frecuentemente los recursos asignados en las instituciones son insuficientes para poder desarrollar las acciones previstas en los planes, por lo que su institucionalización se retrasa. En esas condiciones es ilusorio pensar en crear un sistema eficaz para abordar la violencia contra las mujeres. Denota falta de voluntad política de las que son más conscientes las representantes de las ONG´s y las técnicas:

“ Todo el plan nacional de atención y prevención a la violencia doméstica, para centrarnos solo en la parte de la violencia doméstica, [se] viene para abajo en gran medida porque las prioridades de esta administración y de la administración anterior... por la directriz de la reducción del 5.9%, sobre un presupuesto sub-ejecutado”... “ No hay voluntad política de este gobierno y por más que tengamos 20 diputadas en la Asamblea Legislativa, en el gobierno, en el Poder Ejecutivo, las mujeres no tenemos ninguna prioridad. Y lo que no tiene presupuesto, porque no tiene contenido presupuestario no existe, aunque el presidente diga lo contrario. El amor se expresa en un símbolo de colones que es el que va a permitir que estos programas funcionen.” Grupo focal de representantes de ONG´s

“...Estoy cansada de trabajar muchísimo para no conseguir nada. Hay que madurar los procesos en lo particular, y ver qué le corresponde, y cada institución que haga bien lo que le toca. Pero además ¿por qué no se han madurado estos procesos? Porque el plan nunca se ha acompañado de asignación de recursos. Y no es cierto que podamos trabajar este tema ni ningún otro sin asignación de recursos. Y decir que la Caja del Seguro Social tiene un programa de atención a la violencia con una persona, es un cuento...” Grupo focal de

funcionarias técnicas de instituciones públicas y de una agencia de cooperación internacional

Finalmente, el Estado costarricense no ha desarrollado una cultura de trabajo conjunto, reconocido y retribuido, con las organizaciones sociales, en particular las de mujeres, como si lo ha hecho con las empresas. El andamiaje burocrático de la administración pública termina desgastando a las organizaciones que hacen la experiencia, movidas por intereses diferentes al lucro, y alejándolas de ese tipo de propuestas de trabajo. Por otra parte, tampoco es parte de la cultura institucional el relacionarse con las organizaciones de mujeres desde niveles similares, reconociendo su autonomía. Esto limita la posibilidad de integrar los aportes y las fortalezas de las organizaciones de mujeres a un sistema coordinado desde el Estado.

### ***5.3 Una herramienta para analizar y actuar integralmente***

Los compromisos asumidos por Costa Rica al ratificar la Convención de Belem do Pará, unido al desarrollo alcanzado en el país en materia de violencia contra las mujeres, plantean la necesidad y oportunidad de contar con mecanismos que permitan hacer una lectura general de la situación y que faciliten las actuaciones en los diversos campos. En este sentido, un sistema de vigilancia y protección es un valioso instrumento que, dependiendo de su grado de desarrollo, puede tener diversos alcances:

**Proporciona una visión general del problema y permite conocer su evolución**, en la medida en que reúna la información dispersa, le de continuidad a la que se genera anualmente y analice y relacione aspectos diferentes relacionados con la violencia contra las mujeres. A partir de aquí es posible identificar vacíos de información necesarios a llenar y pueden desarrollarse estrategias de registro e investigación para irlos llenando.

**Proporciona una visión general de la respuesta que se da al problema y permite conocer su evolución**, en la medida en que reúna la información que cada institución genera y le de continuidad en el tiempo. Con ello, es posible identificar los vacíos de información relacionados con las respuestas estatales, así como las dificultades institucionales para registrar, procesar y analizar información relevante, a partir de lo cual se pueden desarrollar estrategias que subsanen esas deficiencias.

**Es sensible a la detección de nuevas formas de violencia contra las mujeres que se presenten en la sociedad**, en la medida en que esté focalizado en este problema y asuma una posición teórico conceptual y práctica clara al respecto. Para ello, la Convención de Belem do Pará y la CEDAW proporcionan referentes

claros que permiten abordar la especificidad de esta violencia y su relación con la condición social de las mujeres.

***Permite detectar deficiencias y limitaciones en el abordaje del problema, tanto en el campo práctico como en el conceptual,*** en la medida en que se genere información significativa en cada institución sobre los aspectos particulares del problema que desde ella se abordan, la forma en que se atienden, los resultados que se obtienen y el impacto que se alcanza. Se trata de un información que, analizada en un marco global que trasciende el actuar de cada institución aislada, permite analizar críticamente los enfoques y orientaciones de las políticas generales y de las acciones concretas.

***Permite reorientar las estrategias y políticas, incluyendo la asignación de recursos,*** en la medida en que se conocen mejor las diversas manifestaciones del problema y sus características, las respuestas estatales y sus impactos, la demanda de servicios, y las deficiencias y limitaciones encontradas en el abordaje de problema. A partir de este conocimiento se pueden evaluar las estrategias y políticas, y tomar decisiones políticas para mejorarlas.

***Permite combinar las respuestas a situaciones particulares e individuales con las estrategias globales,*** en la medida en que incorpore en el sistema a las instituciones con competencias en los diversos campos y a las autoridades políticas con potestad suficiente para realizar cambios en ellas.

Un sistema de vigilancia y protección del derecho de las mujeres a vivir libres de violencia puede, en definitiva apuntar a diferentes niveles de acción. Sin embargo, su efectividad debe medirse por la capacidad que tenga para poder responder adecuadamente a las necesidades de cada mujer violentada en particular, junto con la que a la vez tenga para realizar los cambios en las políticas necesarios para asegurar esas respuestas adecuadas.

#### ***5.4 Propuestas en torno a la creación de un sistema de vigilancia y protección del derecho de las mujeres a vivir libres de violencia***

Todas las personas entrevistadas para esta investigación, así como las participantes en los tres grupos focales que se realizaron, coinciden en señalar la necesidad de mejorar los esfuerzos que actualmente se desarrollan para enfrentar la violencia contra las mujeres. Hay también consenso alrededor de la necesidad de algún tipo de instancia colectiva que asuma la responsabilidad de abordar esta forma específica de violencia. Las ideas al respecto son diversas.

En los tres grupos focales se plantea tomar el PLANOSI como punto de partida para la construcción de esa instancia colectiva:

“Yo pienso que es importante esta construcción del sistema nacional, pero que habría que aprovechar el sistema que ya existe. Que primero fue plan nacional, PLANNOVI, y que luego se convirtió en sistema nacional de atención y prevención de la violencia intrafamiliar. Porque, ¿para qué vamos a inventar la rueda si ya existe?” Grupo focal de ministras, magistrada, diputada y presidente ejecutivo de la CCSS.

“Me parece importante retomar el PLANNOVI, y no partir de cero, aquí en este país se han hecho muchas cosas. Entonces, de ahí recuperar lo recuperable y mejorarlo.” Grupo focal de funcionarias técnicas de instituciones públicas y de una agencia de cooperación internacional.

“ Yo sentía o pienso que estamos dentro de un sistema... ¿Crear otro sistema, o darle sentido al sistema que ya tenemos? Alguna otra cosa novedosa que a nadie se le ha ocurrido, tal vez a alguien ya se le ocurrió, y ahora sí, vamos a hacer que el sistema empiece a trabajar un poquito mejor. ... No sé si es buscar más bien cómo hacer que este sistema en el que ya operamos empiece a hacer lo que tiene que hacer.” Grupo focal de representantes de ONG´s

Ahora bien, el espacio colectivo no es suficiente ni las buenas prácticas que se han impulsado desde el PLANNOVI. Se reclama una política de violencia contra las mujeres que trascienda los gobiernos y se convierta en política de Estado:

“Se necesita una política que no hay, contra la violencia contra la mujer... Y tiene que haber una voluntad política fundamental, para que convierta las decisiones coyunturales de gobierno, en políticas de estado. Y un plan a mediano plazo y a largo plazo.”. Grupo focal de funcionarias técnicas de instituciones públicas y de una agencia de cooperación internacional

“... colaborar en la sistematización de las buenas prácticas. Porque muchas de las buenas cosas que se han hecho se van cuando se van las funcionarias, con los cambios de gobierno. Entonces hay buenas prácticas y eso hay que sistematizarlo y aprender de eso.” Grupo focal de representantes de ONG´s

Relacionado con la existencia de un plan que oriente y de sentido a las acciones, se plantea en el grupo de las técnicas la necesidad de la integralidad de las acciones:

“ Que el sistema sea integral y pueda garantizar integralidad en la atención. Me preocupa muchísimo, que aún en los casos en que se ha intervenido en salud y se ha hecho bien, la intervención de salud, y la

captación de una situación, es para los efectos de salud. Y por eso señalo la integralidad. Entonces puede ser que el caso de esta niña violada se detecte en salud, para los efectos de salud.” Grupo focal de funcionarias técnicas de instituciones públicas y de una agencia de cooperación internacional

Las representantes de ONGs plantean que el sistema debe incorporar al Estado y a las organizaciones de mujeres de la sociedad civil. Entienden, por otra parte, que su papel en un sistema así no es el mismo que el que tienen las instituciones estatales. Como organizaciones de la sociedad civil sus responsabilidades se colocan en el campo del posicionamiento político de las demandas de las mujeres y en las tareas de auditoría social :

“ Yo creo que algo que podemos hacer las ONGs... es en este tema, hacer el trabajo de formación más política, y de organización de la demanda. De la demanda digo yo, del posicionamiento de las mujeres no individualmente, sino colectivamente, frente a este sistema, frente a la institucionalidad pública, las políticas públicas para mujeres.” Grupo focal de representantes de ONG´s

“... nosotras tenemos un papel importante en el campo de la auditoría social, que yo creo que las ONGs y no sólo las ONGs en el sentido estricto, sino las organizaciones de mujeres, y yo digo las organizaciones de mujeres porque ni siquiera son las organizaciones sociales en general.” Grupo focal de representantes de ONG´s

Por su parte, en el grupo de las técnicas se habla también de la incorporación de las mujeres organizadas:

“ Efectivamente esta política va a ser la posibilidad de ligar todas las áreas donde las inequidades, las desigualdades están teniendo un impacto porque están obstaculizando el desarrollo de las mujeres... Cómo vamos a poder integrar sectores que en este momento están trabajando por intereses particulares, que creen que no tienen que ver con la violencia contra las mujeres. Un sector fundamental va a tener que ser la sociedad civil y las mismas mujeres tienen que decir adónde está su posibilidad de crecer y adónde no está su posibilidad de ser humanas...” Grupo focal de funcionarias técnicas de instituciones públicas y de una agencia de cooperación internacional

El papel del INAMU en un sistema de vigilancia y protección del derecho de las mujeres a vivir libres de violencia es discutido en el grupo de técnicas y en el de representantes de las ONGs. Preocupa que a pesar de ser ente rector la institución esté debilitada:

“Yo creo que esa política, en otro momento, habría confiado en que el INAMU la haga, pero ahora lamentablemente no. La debilitación real que tiene el INAMU por muchos factores, desde recorte presupuestario, hasta otra serie de factores, no por falta de capacidades ni mucho menos, porque tenemos un buen equipo ahí... Grupo focal de funcionarias técnicas de instituciones públicas y de una agencia de cooperación internacional

“Eleva el perfil del INAMU... Papel rector del INAMU, y las políticas públicas para mujeres.” Grupo focal de representantes de ONG´s

Además, no es competencia exclusiva del INAMU el desarrollar políticas relacionadas con las mujeres, ni de construir una política que garantice a las mujeres el derecho a vivir libres de violencia:

“Es estratégico que esa convocatoria no sea hecha únicamente por el INAMU, porque no es un problema de las que se encargan de las políticas de las mujeres. Hay que abrir el precedente, de que una Asamblea Legislativa tiene qué decir sobre el impacto de la violencia contra las mujeres, y la obligación de accionar frente a ella, y una Corte de Justicia tenga que dar cuentas... Si son varias instancias obligadas a garantizar el bienestar de la ciudadanía quienes están hablando, ‘estamos convocando para construir una política que enfrente el grave daño de la violencia contra las mujeres’, eso en el imaginario social va a marcar una diferencia... Para que no sigamos creyendo que la violencia es un problema con mujeres y de mujeres. Es un problema de estado. Es un problema grave de desarrollo humano.” Grupo focal de funcionarias técnicas de instituciones públicas y de una agencia de cooperación internacional

En los grupos focales se señalan algunas características y funciones que debiera tener el sistema: que establezca sanciones para impedir la impunidad, capaz de medir su eficiencia y de que funcione por impulso propio, sin que sus respuestas dependan de que las mujeres conozcan sus derechos:

“Necesitamos medir eficiencia en el sistema. Crear un sistema que funcione como sistema. Con procedimientos, que sea permanente, que vaya más allá de las personas. Procedimientos definidos, claros, que se sepa adónde acudir, qué debe hacer... Tiene que ver con la información a las mujeres, pero mucho también con información entre instituciones, que son dos niveles de información. Que yo sepa que todo funcionario del 911 y de la policía y del Ministerio de Salud y de la Caja sabe a quién tiene que acudir, y que un maestro cuando detecta un problema de violencia en la escuela, sepa a quién tiene

que remitir. Aunque las mujeres no sepan cuáles son sus derechos, el sistema tiene que garantizárselos. Y el juez si lo sabe, y el policía lo debe saber, los funcionarios deben saber cuáles son los derechos y los deben aplicar, aunque las mujeres no los sepan. No podemos hacer descansar el sistema sólo en la responsabilidad individual de la mujer que acude, sino en la responsabilidad de los funcionarios que tienen que hacer que esa política se aplique para que el sistema funcione.” Grupo focal de funcionarias técnicas de instituciones públicas y de una agencia de cooperación internacional

“ Hay una sensación de impunidad. Por eso es que yo creo que el tema de la sanción es muy importante para crear condiciones para la prevención.” ... “una estrategia para que ese sistema funcione... es fortalecer la cuestión de la sanción.” Grupo focal de representantes de ONG’s

“ Y la parte del castigo, yo creo que tendría que aplicarse a todo el sistema. No contra la violencia, sino contra el trabajo institucional de cada uno de los funcionarios y todas las entidades.” Grupo focal de representantes de ONG’s

Hay coincidencia en los tres grupos de la necesidad de que este sistema incluya un sistema de indicadores:

“Sería importante la creación de un sistema de información que recoja los recursos que existen actualmente para atender la violencia en todos los aspectos. Y que puedan funcionar entre todas las instituciones... Por sectores, definir los procedimientos, las competencias de las instituciones, los recursos que tienen de atención, de servicio, de prevención, etc. Y crear el gran sistema de información. Y después, crear los indicadores que permitan medir la eficacia del sistema.” Grupo focal de funcionarias técnicas de instituciones públicas y de una agencia de cooperación internacional

“... analizar a profundidad la información que tenemos ahorita, uno debería de partir de la información que tenemos en todos los sistemas y ponerlos en grupos de discusión, los diferentes temas. Grupo focal de ministras, magistrada, diputada y presidente ejecutivo de la CCSS.

“Tal vez, unir lo operativo con un sistema que vigile, o que pueda anticipar resultados. .. porque para nosotros es muy difícil participar como institución en la erradicación, si esa información que tienen los sectores y las instituciones no es leída y aplicada a las políticas.” Grupo focal de funcionarias técnicas de instituciones públicas y de una agencia de cooperación internacional

Uno de los grupos focales, el de técnicas, esboza una propuesta más desarrollada, con tres dimensiones, la política, la de programas de sectores y la operativa, y un sistema de vigilancia e información. La dimensión política la plantean como responsabilidad del INAMU con la participación de la Asamblea Legislativa, La Corte Suprema de Justicia y la Defensoría de los Habitantes. Los sectores a incluir para definir los programas son Salud, Educación, Seguridad, Justicia, Comunicación, Trabajo y la sociedad civil. En cada uno se identifican las instituciones con competencias, responsables de operacionalizar los programas, en Salud la CCSS y el Ministerio de Salud; en Educación el Ministerio de Educación y las Universidades; en Seguridad el Ministerio de Seguridad (Policía) y el Servicio de Emergencias 911; en Justicia los Tribunales y Delegaciones; en Comunicación los medios de comunicación; en Trabajo el Ministerio de Trabajo; y en la sociedad civil las mujeres organizadas. Se propone monitorear todo el proceso por un sistema de cumplimiento, que es concebido como sistema de vigilancia.

El grupo de representantes de ONGs, por su parte, no desarrolla una propuesta tan elaborada. Centran la atención en la participación del INAMU y de las organizaciones de mujeres en ese sistema, y en algunas características ya mencionadas.

Desde los niveles altos de decisión se ofrecen otros espacios que se colocan a un nivel intermedio en la toma de decisiones y la ejecución:

“Ahí yo puedo ofrecer un espacio intermedio que es el consejo del sector salud. Nosotros nos reunimos una vez al mes. Entonces, que perfectamente se pueda meter en agenda, nosotros podamos tomar un compromiso previo en el consejo, y luego ya aquí el compromiso institucional, porque esa es como la sombrilla en salud. Lo otro que nosotros estamos terminando la construcción de las políticas nacionales de salud. Es muy importante que los insumos lo antes posible pudieran llegar a los grupos, porque si nosotros lo podemos enmarcar dentro del proceso de políticas, luego queda el acuerdo del sector salud, y eso viene en planes, programas y proyectos... construir un poquito la viabilidad de los compromisos”. Grupo focal de ministras, magistrada, diputada y presidente ejecutivo de la CCSS.

Algunas personas entrevistadas desarrollaron también propuestas que se suman a las anteriormente expuestas: elaborar una política, medir la eficacia, monitorear las actuaciones estatales, contar con un sistema de información. A esto añaden sistemáticamente la asignación de recursos adecuados.

Desde la Dirección del Área de Violencia de Género, se hace una propuesta que introduce algunos elementos nuevos. Se piensa en un sistema que integre a todas

las instituciones que tienen competencias en la materia, pero que cuente con un órgano de alto nivel que vigile la actuación estatal, que recoja los problemas que se puedan encontrar para garantizar a cada mujer concreta su derecho a vivir sin violencia, que los analice como limitaciones de las políticas y obstáculos de ejecución, y que dirija los cambios necesarios para enfrentar esas dificultades. En esta visión es importante un espacio (o espacios) de fácil acceso, donde las mujeres puedan llegar a plantear sus necesidades, si es que no hay o no conocen la instancia idónea a donde dirigirse, y donde también puedan plantear sus quejas y denuncias por no encontrar las respuestas adecuadas o por haber sido objeto de violencia institucional y revictimización. Estas demandas serían parte importante de la información recogida por este sistema de vigilancia y protección, que alimentaría el análisis, la discusión y la elaboración de propuestas de cambio.

Es la primera vez que en Costa Rica se realiza una discusión amplia, en niveles de responsabilidad tan diversos, sobre la actuación nacional en materia de violencia contra las mujeres y los mecanismos para garantizar respuestas adecuadas. No es de extrañar que muchas de las propuestas sobre la posibilidad de crear un sistema de vigilancia y protección del derecho de las mujeres a vivir libres de violencia no sean muy elaboradas. Tampoco es de lamentar, ya que esta discusión que se ha dado sin casi antecedentes, ha permitido recoger aspectos fundamentales del problema desde la frescura que proporciona fijar la atención por primera vez en un objetivo.

Por otra parte hay elementos desde los que partir, y hay una mayor conciencia de la necesidad de hacerlo. La voluntad política es el ingrediente clave en este proceso, el que puede permitir el arranque:

“Yo diría que con los elementos que hay, se podría empezar a articular un sistema. Que probablemente no sea todo lo perfecto que quisiéramos, pero que ya hay cositas que se pueden ir montando con buena voluntad. Y sería parte inclusive de los compromisos, si queremos...” Grupo focal de ministras, magistrada, diputada y presidente ejecutivo de la CCSS.

La experiencia reciente de la Comisión de alto nivel que se constituyó a inicios del 2003, y que focaliza su atención en la seguridad de las mujeres maltratadas no sólo deja importantes lecciones y resultados. Muestra, sobre todo, que en materia de violencia contra las mujeres es posible unir las voluntades de representantes de los diferentes poderes para identificar deficiencias en las políticas, lineamientos y acciones, y para introducir los cambios necesarios.

## **ANEXOS**

## INSTITUCIONES CON COMPETENCIA EN RELACION A LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Institución	Leyes y normas	Áreas de competencia o acción
<b>1. INAMU*</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley de Creación del Instituto Nacional de las Mujeres</li> <li>- Decreto del PLANOVI</li> <li>- Ley de Paternidad Responsable</li> <li>- Ley de Atención a las mujeres en condiciones de pobreza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prevención</li> <li>Atención</li> <li>Legislación</li> <li>Apoyo social</li> <li>Capacitación</li> <li>Investigación</li> <li>Cooperación internacional</li> <li>Políticas públicas</li> <li>Todas las formas de violencia</li> <li>Todas las mujeres</li> </ul>
<b>2. Defensoría de la Mujer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley y Reglamento de la Defensoría de los Habitantes</li> <li>- Ley Contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prevención</li> <li>Atención</li> <li>Legislación</li> <li>Capacitación</li> <li>Investigación</li> <li>Cooperación internacional</li> <li>Políticas públicas</li> <li>Todas las formas de violencia</li> <li>Mujeres mayores de edad</li> </ul>
<b>3. Asamblea Legislativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reglamento de la Asamblea Legislativa (Art 85.d Comisión de la Mujer)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prevención</li> <li>Legislación</li> <li>Cooperación internacional</li> <li>Políticas públicas</li> <li>Todas las formas de violencia</li> <li>Todas las mujeres</li> </ul>
<b>4. Poder Judicial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley Orgánica del Poder Judicial</li> <li>- Todas las leyes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prevención</li> <li>Atención</li> <li>Legislación</li> <li>Seguridad</li> <li>Sanción</li> <li>Reparación del daño</li> <li>Capacitación</li> <li>Investigación</li> <li>Cooperación internacional</li> <li>Políticas públicas</li> <li>Todas las formas de violencia</li> <li>Todas las mujeres</li> </ul>
<b>5. Ministerio de Seguridad*</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley Orgánica del Ministerio de Seguridad</li> <li>- Ley Contra la V. Doméstica</li> <li>- Decreto del PLANOVI</li> <li>- Ley Contra la Explotación Sexual de las Personas Menores de Edad</li> <li>- Protocolo de Atención a las Mujeres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prevención</li> <li>Atención</li> <li>Seguridad</li> <li>Sanción</li> <li>Capacitación</li> <li>investigación</li> <li>Todas las formas de violencia</li> </ul>

	y la Niñez - Ley de Protección a la Mujer Contra la Degradante Propaganda Comercial en los Medios de Comunicación Colectiva	Todas las mujeres
<b>Institución</b>	<b>Leyes y normas</b>	<b>Áreas de competencia o acción</b>
<b>6. CCSS* y Ministerio de Salud*</b>	- Ley Orgánica del M. de Salud - Decreto del PLANOVI - Protocolo de atención _ Decreto de declaración de la VIF - Protocolo de registro de la VIF	Prevención Atención Capacitación Investigación Todas las formas de violencia Todas las mujeres
<b>7. Municipalidades</b>	- Código Municipal	Prevención Atención Capacitación Investigación Todas las formas de violencia Todas las mujeres
<b>8. MEP*</b>	- Ley Orgánica del MEP - Decreto del PLANOVI - Ley Contra el Hostigamiento - Código de la Niñez	Prevención Atención Capacitación investigación Todas las formas de violencia Niñas, adolescentes y madres de estudiantes
<b>9. Ministerio de Trabajo*</b>	- Ley Orgánica del ministerio de Trabajo - Código de Trabajo - Decreto del PLANOVI - Ley Contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia	Prevención Atención Sanción Capacitación Investigación Acoso sexual Todas las mujeres
<b>10. Universidades*</b>	- Ley Contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia - Reglamentos de Hostigamiento - Decreto del PLANOVI	Prevención Atención Capacitación Investigación Todas las formas de V. especialmente acoso sexual Todas las mujeres
<b>11. PANI*</b>	- Ley Orgánica del PANI - Código de la Niñez - Ley Explotación Sexual Menores - Ley Contra la V. Doméstica	Prevención Atención Capacitación Investigación Todas las formas de violencia

	- Decreto del PLANOVI - PLANOVI TO	Niñas y adolescentes
<b>12. Consejo Nacional de Rehabilitación*</b>	- Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad _ Ley Contra la V. Doméstica	Prevención Atención Capacitación Investigación Todas las formas de violencia Mujeres con discapacidad
<b>13. Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor*</b>	- Ley Integral para la Persona Adulta Mayor - Ley Contra la V. Doméstica	Prevención Atención Capacitación Investigación Todas las formas de violencia Mujeres adultas mayores
<b>Institución</b>	<b>Leyes y normas</b>	<b>Áreas de competencia o acción</b>
<b>14. INA*</b>	- Ley Orgánica del INA - Decreto del PLANOVI - Ley Igualdad Real de la Mujer - Ley de Atención a las mujeres en condiciones de pobreza	Apoyo social Adolescentes y mujeres adultas
<b>15. IMAS*</b>	- Ley de Creación del IMAS - Decreto del PLANOVI - Ley de Atención a las mujeres en condiciones de pobreza	Prevención Apoyo social Todas las mujeres
<b>16. Ministerio de la Vivienda*</b>	- Ley del Sistema Financiero Nacional - Decreto del PLANOVI	Apoyo social Mujeres mayores de edad
<b>17. Ministerio de Justicia y Gracia*</b>	- Ley Orgánica del Ministerio de Justicia y Gracia - Decreto del PLANOVI	Prevención Sanción (V. en la publicidad) Capacitación Todas las formas de V. Todas las mujeres
<b>18. Ministerio de Cultura y Juventud*</b>	- Ley de Orgánica del Ministerio - Decreto del PLANOVI	Prevención Todas las formas de V. Todas las mujeres
<b>19. MIDEPLAN*</b>	- Ley de Planificación - Ley de Creación del MIDEPLAN - Decreto del PLANOVI	Investigación Políticas públicas Todas las formas de V. Todas las mujeres

\* Participan en la **Comisión de Seguimiento del PLANOVI**

## NOTAS

---

<sup>1</sup> Un texto clásico de la época tenía como título “Battered Wives” (“Esposas golpeadas”).

<sup>2</sup> Es el primer país en el que la legislación incluye esta forma de violencia, en la Ley Contra la Violencia Doméstica.

<sup>3</sup> Heise citada por Bunch, Charlotte. 1991. “Los Derechos de la Mujer como Derechos Humanos.” En *Mujer y Violencia Doméstica*. Instituto de la Mujer: Chile.

<sup>4</sup> No hay estadísticas al respecto porque no existe siquiera un registro de personas contra quienes se han dictado medidas de protección, lo que facilita que se pueda acoger a esta ley un hombre que tuvo o tiene medidas en su contra. Sin embargo, es una inquietud planteada tanto por las organizaciones de mujeres como por algunas funcionarias de programas estatales de apoyo. Una situación extrema la vivió una mujer que solicitó y consiguió en siete ocasiones las medidas de protección en contra de su esposo; en la séptima, la misma jueza que se las otorgó la informó a los pocos días que revocaba esta decisión para dictar medidas en contra de ella respondiendo a una solicitud del marido.

<sup>5</sup> En una encuesta de opinión realizada durante el debate de este proyecto de Ley se encontró que dos tercios de la población decían conocerlo, y de ellos, tres cuartas partes lo apoyaban.

<sup>6</sup> Una de ellas, coordinada por la Defensoría de la Mujer, monitorea la aplicación de la Ley y la otra, coordinada por el INAMU, se encarga de la promoción de políticas de fomento de la paternidad responsable.

<sup>7</sup> Un ejemplo claro de esto lo brinda el artículo 7 de la Ley de Igualdad Real que otorga la propiedad de la casa de habitación o el terreno de cultivo a las mujeres tanto como a los hombres cuando se trata de bienes logrados a través de programas estatales, terminando con la tradición de hacer del jefe de familia el único propietario. Este artículo aparece en el capítulo de Derechos Sociales de dicha Ley, aunque fue propuesto por las organizaciones de mujeres como una medida para evitar que los agresores echen a las mujeres de las casas.

<sup>8</sup> En 1990 la abogada feminista Rosemary Madden interpuso recurso de amparo contra el reglamento de esterilizaciones elaborado por el cuerpo médico que en el momento estaba vigente, y la Sala Constitucional declaró inconstitucional la práctica de exigir una edad mínima de 30 años y el permiso del esposo o compañero de la mujer que solicita la esterilización. Posteriormente la Agenda Política de Mujeres, junto con la Defensoría de la Mujer y otras organizaciones de mujeres trabajaron en la redacción del Decreto que finalmente emitió el ejecutivo.

<sup>9</sup> En 1991, con ocasión de una propuesta de la Diputada Nury Vargas de despenalizar el aborto en caso de violación, se realizaron varios programas televisivos en los que se animaba al público presente a gritar e insultar a quienes defendían la propuesta.

<sup>10</sup> En una intervención ante la Comisión de la Mujer de la Asamblea Legislativa que investigó lo actuado en este caso, uno de los doctores que atendió a la niña declaró que en caso de anacefalia el autoriza el aborto porque de lo contrario se elevan las estadísticas de mortalidad infantil. Esta circunstancia no es contemplada en el artículo 121 del Código Penal sobre el aborto impune. Este doctor declaró así mismo que impidió la interrupción del embarazo de la niña porque consideró que sí podía soportar físicamente el embarazo. La niña regresó a su país natal, donde la legislación sobre aborto es más restrictiva que en Costa Rica, y una junta de médicos dejó la decisión en manos de los padres dado que no podían descartar riesgos severos ni en la continuación del embarazo ni en su interrupción. Finalmente se practicó la intervención sin complicaciones físicas para la niña, ni consecuencias legales para los padres ni para el personal de salud que practicó la interrupción del embarazo.

<sup>11</sup> La tendencia a considerar a las mujeres como en alguna manera enfermas o inválidas producto de la agresión que reciben se observa claramente en la traducción que en ocasiones se le da al término “learned hopelessness”, (desesperanza aprendida), como “invalides aprendida”.

<sup>12</sup> El 80% de las mujeres policías encuestadas manifestaron haber vivido experiencias de discriminación por ser mujeres (Ministerio de Seguridad 2002)

<sup>13</sup> Este fue una de las explicaciones dadas por varios funcionarios del Semanario Universidad justificando a su director en un proceso de acoso sexual que se llevó en su contra en el año 2002.

<sup>14</sup> Este fue el argumento dado por la empresa en cuya publicidad un hombre dejaba a su esposa en pago por una compra.

<sup>15</sup> Un Juez de Familia interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley por una supuesta violación del debido proceso, que fue desestimado por la Sala Constitucional. Este mismo juez fue posteriormente asignado a otras labores dado el elevado número de quejas que se recibieron en su contra.

<sup>16</sup> En estos Juzgados Especializados la proporción de mujeres que solicitan y obtienen medidas de protección y que posteriormente no se presentan a la comparecencia es menor que en el resto de los Juzgados de Familia que ven las mismas causas. Así mismo, es mayor el porcentaje de medidas de protección provisionales que se mantienen como definitivas después de la comparecencia.

<sup>17</sup> El embarazo de esta niña fue tratado como si fuera un embarazo adolescente, y algunos médicos cuestionaron que tuviera 9 años y no 12. Se cuestionó así mismo el relato de la niña y el hecho de que el violador fuera quien ella señaló. Se extendió el rumor de que el responsable de la agresión era el padre, de quien también se dijo que era padrastro y no padre natural. En esta ocasión se sumaron además los prejuicios xenófobos contra la población migrante. Se cuestionó la posibilidad de que se tratara de una violación argumentando que es una característica cultural en Nicaragua el que las mujeres inicien las relaciones sexuales desde muy temprana edad.

<sup>18</sup> Este proyecto ha sido dictaminado dos veces porque por aspectos de forma la Sala Constitucional anuló a inicios del 2002 el primer debate de este proyecto, y a iniciativa de la comisión que lo redactó se devolvió de nuevo a la Comisión de la Mujer para realizar cambios significativos.

<sup>19</sup> En la línea 800-300-3000, y hasta su integración en el servicio 911 en el año 2001, se recibían mensualmente alrededor de 11 llamadas de mujeres quejándose de la actuación de los policías en situaciones de violencia por las que ellas solicitaron su protección. A partir del 2001 esta información no se registra.

<sup>20</sup> En el año 2000 la mujer que había solicitado y recibido siete veces medidas de protección contra el esposo, y que en la última oportunidad se las tuvo que salir de la casa y durante casi dos años intentó sin éxito volver a ver a sus hijos, ya que el esposo renovó continuamente la solicitud. Enferma, murió en un Hospital en el 2002, sola, como si fuera indigente.

<sup>21</sup> Una investigación realizada por CEFEMINA mostró que el 48% de las mujeres que acuden a sus Grupos de Autoayuda han debido abandonar al menos una vez su casa para salvar la vida (CEFEMINA sf.). Y una Encuesta Piloto realizada en Costa Rica en el año 2001 encontró que el 40% de las mujeres entrevistadas habían vivido agresiones físicas de parte de un compañero o de un extraño, y un 15% violencia sexual, y de ellas el 42% de las que fueron atacadas por compañeros y el 55% de las que lo fueron por extraños, sintieron que sus vidas corrieron peligro durante el ataque (IVAWS 2002).

<sup>22</sup> En el 2002 un profesor de la Universidad de Costa Rica que fue despedido por acoso sexual recurrió a la Sala Constitucional impugnando no sólo la sanción sino el mismo Reglamento de Acoso Sexual de esta institución.