



Erakunde autonomiaduna

Organismo Autónomo del

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

BERDINTASUN, JUSTIZIA
ETA GIZARTE POLITIKETAKO SAILA

DEPARTAMENTO DE IGUALDAD,
JUSTICIA Y POLÍTICAS SOCIALES

20 AÑOS *desde el*
“I Acuerdo interinstitucional para
la mejora en la atención a mujeres
víctimas de maltrato doméstico y
agresiones sexuales”:

CAMINO RECORRIDO

Título: "20 AÑOS DESDE EL "I Acuerdo interinstitucional para la mejora en la atención a mujeres víctimas de maltrato doméstico y agresiones sexuales": CAMINO RECORRIDO".

Edita: EMAKUNDE – Instituto Vasco de la Mujer.
Manuel Iradier, 36. 01005 Vitoria-Gasteiz.

Diseño y maquetación: GEN creativo.

Dossier elaborado por EDE Fundazioa en el marco del proyecto: diseño y elaboración del "TERCER ACUERDO INTERINSTITUCIONAL PARA LA MEJORA DE LA ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA MACHISTA CONTRA LAS MUJERES EN LA CAE".

ÍNDICE

| | |
|----------------------------------------------------|----|
| INTRODUCCIÓN | 4 |
| 1. Sobre el I Acuerdo | 6 |
| 1.1. Antecedentes..... | 6 |
| 1.2. Principales características y contenidos..... | 7 |
| 1.3. El trabajo durante su vigencia..... | 10 |
| 2. A partir del I Acuerdo | 12 |
| 2.1. El II Acuerdo..... | 12 |
| 2.2. Hacia el III Acuerdo..... | 15 |
| 3. Aportaciones destacadas | 17 |

Introducción

La violencia machista contra las mujeres es una violación de los derechos humanos, un problema social y de salud pública de primer orden y una manifestación de las desiguales relaciones de poder y de la discriminación contra las mujeres que desempeña, además, la función social de perpetuar las estructurales desigualdades que existen en función del género.¹

Su magnitud es difícil de cuantificar debido a que buena parte de la violencia que se produce queda oculta y no se refleja en los registros de los organismos oficiales. Según los datos procedentes del informe *"Datos de Violencia contra las Mujeres en la CAE²"*, en 2019 la Ertzaintza registró un total de 4.419 mujeres que sufrieron violencia por parte de sus parejas o exparejas u otros hombres del entorno familiar o de fuera de éste, un número que creció un 4,12% con respecto al año anterior. Si bien este dato queda lejos de las estimaciones de las macroencuestas de prevalencia; según la última publicada a nivel estatal ese mismo año, en torno al 21,5% de las mujeres de 16 o más años habrían sufrido violencia física alguna vez a lo largo de su vida y el 13,7% violencia sexual.

La necesidad de intervención por parte de los poderes públicos para erradicar la violencia machista contra las mujeres está recogida en multitud de documentos de ámbito internacional tales como la *"Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer"* (1979); *"Declaración de Viena sobre la eliminación de la violencia contra la mujer"* (1993); Declaración y Plataforma de acción adoptadas en la *"Cuarta Conferencia sobre la Mujer de Beijing"* (1995); la *"Resolución del Parlamento Europeo de 16 de septiembre de 1997 sobre una Campaña europea sobre tolerancia cero ante la violencia contra las mujeres"*; el *"Convenio de Estambul"* adoptado por el Consejo de Europa en 2011; etc.

En coherencia con los mismos, a lo largo de los últimos años, se ha tratado de mejorar la respuesta frente a la violencia machista contra las mujeres desarrollando diferentes leyes y otras normas con las que se han ido impulsando y estableciendo medidas dirigidas a la prevención y erradicación de este tipo de violencia, a la protección a las víctimas y al rechazo, castigo e intolerancia frente a quienes la ejercen. Es abundante la normativa de referencia que cabría citar tanto a nivel internacional como europeo y estatal y, por supuesto, a nivel de la CAE.

Además, el Gobierno Vasco, a través del Instituto Vasco de la Mujer-Emakunde (en adelante Emakunde), ha venido planificando objetivos y actuaciones en materia de violencia contra las mujeres a través de distintos Planes para la Igualdad, programas y acuerdos. Entre ellos, en el ámbito concreto de la coordinación y cooperación interinstitucional es imprescindible citar el *"Acuerdo Interinstitucional para la atención a mujeres víctimas de maltrato doméstico y*

¹ GOBIERNO VASCO. *Proyecto de Ley de segunda modificación de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres*. Vitoria-Gasteiz, 2020.

² EMAKUNDE. *Datos sobre la violencia contra las mujeres en la CAE 2019*. Vitoria-Gasteiz: Emakunde-Gobierno Vasco, 2020.

³ MINISTERIO DE IGUALDAD. DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO. *Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2019*. Madrid: Centro de publicaciones del Ministerio Igualdad, 2020.

agresiones sexuales" (en adelante I Acuerdo) firmado el 18 de octubre de 2001 y el actualmente vigente *"II Acuerdo Interinstitucional para la mejora en la atención de mujeres víctimas de maltrato en el ámbito doméstico y de violencia sexual"* (en adelante II Acuerdo) firmado en 2009.

Concretamente el 18 de octubre de 2021 se cumplen 20 años desde la firma del I Acuerdo impulsado y coordinado por Emakunde. Con este motivo se elabora el presente dossier en el que se visibiliza y se valora su contribución a la mejora continua de la respuesta institucional hacia la violencia de género en la CAE.

Por un lado, en este documento se describen los antecedentes y las principales características y contenidos del I Acuerdo, aquellos que han sentado las bases de los acuerdos posteriores suscritos en todos los niveles territoriales. Además, se incluye una relación de las principales actuaciones que se llevaron a cabo durante su vigencia y que se corresponden con aquellos primeros pasos que ayudaron a impulsar la coordinación interinstitucional para mejorar la respuesta.

Por otro lado, se recogen también algunos de los pasos que gracias al I Acuerdo facilitaron la firma del II Acuerdo, del que se destacan sus principales hitos y aportaciones.

1. Sobre el I Acuerdo

1.1. Antecedentes

En el "*III Plan de Acción Positiva para las mujeres en la CAE*" (en adelante III Plan), aprobado por el Consejo de Gobierno en 1999, se identificó la coordinación entre instituciones como uno de los ámbitos en los que necesariamente había que mejorar. Se había detectado *heterogeneidad en la implicación y puesta en marcha de políticas*. Situación que, según el propio plan, creaba dificultades en la colaboración para el desarrollo de programas y también, para el equilibrio territorial en el acceso a medidas. En coherencia con ello, el plan establecía que se requerían actuaciones coordinadas para la investigación, prevención, formación y adecuación de los servicios de atención a las víctimas de violencia contra las mujeres.

Más concretamente, en el apartado denominado "*La Violencia contra las Mujeres*", se incorporó una medida que hacía referencia a "*actualizar los acuerdos establecidos entre las distintas instancias que intervienen en los delitos relativos a la violencia contra las mujeres para mejorar la atención a las víctimas*" (acción 9.3.4.1). La puesta en marcha de esta medida fue la que dio cobertura al proceso de trabajo que desencadenó en la firma del I Acuerdo.

Un acuerdo que fue resultado de un largo camino en el que se fueron involucrando distintas instituciones, sistemas y niveles institucionales, ya que se asentó sobre más de una década de trabajo de la administración pública vasca en políticas de igualdad. En cierta medida, el I Acuerdo vino a completar y mejorar los Acuerdos de coordinación para la atención a víctimas de agresiones sexuales que 7 años antes se había suscrito en cada uno de los tres territorios históricos y también, a afianzar los compromisos adquiridos un año antes en el Protocolo Interinstitucional suscrito el 25 de noviembre del año 2000.

El I Acuerdo fue una iniciativa pionera dentro y fuera de la CAE. Su firma supuso el establecimiento por primera vez no sólo de **compromisos para las instituciones firmantes sino también, de pautas homogéneas de actuación para toda la CAE** y para cada uno de los ámbitos de intervención representados en la firma: salud, servicios sociales, seguridad, y justicia.

Su firma contribuyó a **colocar la atención y protección a las víctimas de violencia machista contra las mujeres en un lugar de alta importancia** en la agenda institucional y también en el imaginario social. Según el diagnóstico del III Plan la sociedad vasca se encontraba en un momento de "*emergente conciencia sobre los derechos humanos de las mujeres, a lo que había contribuido*" *...la reciente visibilización, a través de los medios de comunicación, de las situaciones de violencia contra las mujeres*".

Con su elaboración y también, con el acto mismo de firma, en el que participaron las más altas autoridades de nueve instituciones, **se lanzó un mensaje contundente a la sociedad en su conjunto: la violencia contra las mujeres es una vulneración de derechos en la que los poderes públicos deben y van a intervenir aunando esfuerzos.** También quedó patente que éste es un problema de naturaleza multidimensional que exige acuerdos, compromiso y coordinación de múltiples agentes y de todos los niveles institucionales.

1.2. Principales características y contenidos

El objetivo del I Acuerdo fue garantizar a las mujeres que sufren este tipo de violencia una asistencia integral y coordinada en sus vertientes sanitaria, policial, judicial y social. Para ello, se establecían las pautas y criterios de actuación que han de seguir las y los profesionales que intervienen en estos casos y se articulaban cauces estables de cooperación entre las instituciones implicadas. Cabe destacar el valor añadido de **ser un trabajo conjunto de la totalidad de instituciones implicadas en la CAE en la atención a las víctimas** de maltrato doméstico y agresiones sexuales.

El I Acuerdo fue firmado por:

- El Lehendakari
- El Consejo general del Poder Judicial
- La Fiscalía del tribunal Superior de Justicia del país vasco
- La Diputaciones de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa
- Eudel/ Asociación de Municipios Vascos
- El Consejo vasco de la Abogacía
- El Consejo Médico Vasco

El I Acuerdo comienza con unas palabras del Lehendakari, hecho que de manera evidente prioriza el documento y la temática en la agenda institucional. A través de su presentación delimita el marco político y administrativo para enfrentar la violencia. Como se ha dicho, este acuerdo ubicó la erradicación de la violencia contra las mujeres como uno de los retos más importantes para el nuevo siglo que comenzaba en esos años. **Interpelaba a la sociedad en su conjunto** y en particular, a los poderes públicos para el trabajo y el compromiso conjunto ante un problema *"estructural y multidimensional"*.

Además, **visibilizó las consecuencias individuales, pero también sociales de la violencia**, afirmando que es una violación de la dignidad que limita la participación de las mujeres en la vida social y que condiciona el ejercicio de su plena ciudadanía. Asimismo, destacaba que *"es un obstáculo al progreso de los pueblos, con unos costes personales, sociales y económicos incalculables e irreversibles"*. De este modo, se subrayaba el carácter estructural y social no sólo de las causas sino también de las consecuencias de un tipo de violencia, que por aquel entonces todavía había quienes la consideraban un problema del ámbito privado con impactos que se debían gestionar en ese ámbito.

Cabe destacar también que el I Acuerdo, al igual que hizo posteriormente la *"Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres"* (en adelante LIV), **resaltó el vínculo directo existente entre discriminación, desigualdad y violencia contra las mujeres**. En su exposición de motivos, diez años antes de que se aprobara en el Convenio de Estambul, se declaraba que la violencia contra las mujeres *"es una grave e intolerable"* violación de derechos humanos arraigada en la situación estructural de desigualdad real en la que se encuentran dentro de la sociedad. Se enumeraban la dependencia económica, el reparto de papeles y funciones

dentro de la familia o el mantenimiento de estereotipos sexuales, como causas que posibilitan las agresiones. Se señalaban el maltrato en el ámbito doméstico y la violencia sexual como dos formas concretas de violencia contra las mujeres que se producen *"en todas las edades, grupos sociales, culturas y países"*.

Se insistía en la necesidad de la intervención coordinada y el establecimiento de procedimientos homogéneos de actuación que garantizaran una protección integral (sanitaria, policial, judicial y social) a las víctimas y se aspiraba a mejorar la llegada de los casos al ámbito de la justicia. En coherencia con esto las instituciones **firmantes acordaron adecuar sus procedimientos o actuaciones a las pautas de actuación recogidas en el acuerdo**, siempre en el marco de sus competencias y con el máximo respeto a la independencia judicial. Un pacto en el que se procuraba pautar directrices, pero respetando el valor, las formas de hacer y la autonomía de las instituciones firmantes.

En el marco del I Acuerdo se creó y asentó un **modelo de gobernanza para la coordinación interinstitucional**. Se constituyeron dos espacios de trabajo complementarios en sus responsabilidades y funciones.

Las instituciones firmantes adoptaron el compromiso de crear y participar en lo que se denominó **Comisión de Seguimiento**, cuyo cometido es el seguimiento y evaluación de la ejecución de los contenidos del acuerdo. Una comisión, bajo la dirección de la máxima autoridad de Emakunde, que representaba un espacio de encuentro entre **autoridades de las instituciones firmantes**, y facilitaba contactos periódicos con una pauta que garantizaba la coordinación continua, así como la evaluación de los pasos que se iban dando y la toma de decisiones consensuada.

Concretamente, la Comisión en aquel momento fue integrada por representantes del Consejo General del Poder Judicial; Fiscalía Superior de la Comunidad Autónoma del País Vasco; Departamentos del Gobierno Vasco competentes en sanidad, seguridad ciudadana, justicia, servicios sociales, exclusión social, empleo, vivienda y educación, las tres diputaciones, Eudel-Asociación de Municipios Vascos, Consejo Vasco de la Abogacía y Consejo Médico Vasco.

Con el fin de prestar el apoyo técnico necesario se creó también un **Grupo Técnico Interinstitucional** (en adelante GTI) compuesto por personas técnicas representantes de las Instituciones firmantes. Este grupo y el personal técnico que lo integra, su compromiso y voluntad decidida de mejorar la respuesta a las mujeres que se enfrentan a violencia han sido un factor determinante para impulsar y llevar a cabo toda la actividad que se ha desarrollado a lo largo de dos décadas. Tanto la Comisión como el GTI han venido reuniéndose desde su constitución y han creado comisiones de trabajo diferentes, lo que **ha facilitado el trabajo conjunto en torno a temas específicos en el ámbito de la violencia machista contra las mujeres**. Estos dos espacios avalan la visión estratégica y práctica que una coordinación de este tipo requiere.

Las partes implicadas se comprometían también a difundir los contenidos del acuerdo entre todas y todos los profesionales implicados, en especial a las y los jueces con competencias en materia penal vinculada a violencia doméstica, ya que en aquel momento todavía no existían los Juzgados Especializados en Violencia de Género, creados posteriormente a partir de la

entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2004. Junto a esto, acordaban también elaborar y poner en marcha planes de formación y a habilitar los recursos humanos, materiales y técnicos necesarios.

El I Acuerdo, por tanto, **instaló una sistemática de trabajo interinstitucional que hasta su firma había dependido en gran medida de voluntades individuales. Comprometió a las instituciones y dio un marco de mayor formalidad a la tan necesaria coordinación entre instituciones.**

Además, en el acuerdo se desarrollaron las pautas que debían guiar la actuación en los ámbitos sanitario, policial, judicial, de los Colegios de Abogados y Abogadas, de los Servicios Sociales y en el ámbito educativo. Pautas que se acompañaron de cuatro anexos entre los que se proporcionaban modelos para la realización de informes y recogida de información. En este sentido, cabe reconocer que estas pautas sentaron **las bases de los siguientes acuerdos y también que fueron referencia ineludible y fuente de inspiración para todos los protocolos de ámbito local que se desplegaron por todo el territorio de la CAE** a partir de 2001 y con especial intensidad a partir de la entrada en vigor de la LIV.

Es importante reseñar que **en aquel entonces no existía ninguno de los pilares legislativos de referencia en la materia que tenemos hoy en día.** Estaban por venir herramientas legales tan potentes y valiosas como la "Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de Protección de las víctimas de violencia doméstica", la "Ley Orgánica 1/2004 de medidas de protección integral a víctimas de violencia de género" de ámbito estatal, la "Ley 4/2005 para la igualdad de mujeres y hombres de la CAE", la "Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres" en el ámbito de Estado o el "Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica" de 2011. A pesar de ello, el **I Acuerdo avanzaba ya la necesidad de adoptar una perspectiva integral en la respuesta**, recogiendo, como nunca antes se había hecho, compromisos de trabajo conjunto entre instituciones de múltiples ámbitos para brindar atención a las mujeres que se enfrentan a violencia de manera coordinada.

En definitiva, esto significa que el I Acuerdo representa también una apuesta institucional pionera por dotar de mayor integralidad a la respuesta que se ofrece a las víctimas **apelando a la corresponsabilidad de diferentes instituciones para dar respuesta a la violencia contra las mujeres.** Esto implica que gracias al mismo se consiguió dar pasos importantes a favor de aunar esfuerzos y alinear actuaciones para poder ofrecer **respuestas de mayor calidad y más centradas en las necesidades de las víctimas.**

1.3. El trabajo durante su vigencia

El I Acuerdo se implementó a lo largo de ocho años entre 2001 y 2009. Los primeros años fueron de intenso trabajo, por tratarse de un campo en el que estaba casi todo por hacer y también porque el contexto social, político y legislativo era especialmente efervescente. Como se ha dicho, durante la vigencia del I Acuerdo se aprobaron, entre otras, la “Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de Protección de las víctimas de violencia doméstica”, la Ley de Violencia de género, la LIV o la “Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres”, en el ámbito de Estado.

En el marco del I Acuerdo **se desarrollaron otros muchos trabajos e informes que contribuyeron a construir las bases para la coordinación interinstitucional** y a dotar de coherencia a las actuaciones que se ponían en marcha desde diferentes ámbitos. Cabe destacar los siguientes trabajos:

- En 2002, un año después de la firma, la Comisión de Seguimiento aprobaba un **“Plan de seguridad para las mujeres víctimas del maltrato (2002-2004)”** que recogía un total de 17 medidas divididas en 4 ámbitos de intervención: la información a las víctimas, la protección policial, la protección en el proceso judicial y la protección social. En esos años el Departamento de Seguridad a través de la Viceconsejería comenzó a emitir las primeras instrucciones de lo que posteriormente se ha conocido como procedimiento en VD/VG.
- El 2 de agosto de 2003 entró en vigor la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de Protección. Entendiendo que la eficacia de la Orden de Protección dependía del desarrollo de instrumentos de colaboración y coordinación, desde la Comisión de Seguimiento se trabajó para protocolizar la aplicación de la Ley, publicando el **“Protocolo de coordinación para la eficacia de la orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica en el ámbito de los servicios sociales”**.
- En diciembre de 2003 la institución de Ararteko publicó un informe titulado *“Respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en la CAPV”*. La Comisión de Seguimiento realizó un análisis de dicho informe publicado bajo el nombre **“Análisis sobre el informe del Ararteko”** a partir del cual cada una de las instituciones implicadas adoptó compromisos para implementar las recomendaciones hechas por la defensoría del pueblo de la CAE.
- Las instituciones de la CAE estaban haciendo un gran esfuerzo para crear y ofrecer recursos de acogida y vivienda, no obstante, a partir de la implementación del citado Plan de Seguridad se identificaron aspectos a mejorar. En el seno del Grupo Técnico Interinstitucional la Subcomisión de Servicios Sociales trabajó en la elaboración de propuestas que culminaron con la aprobación del **“Programa para la mejora de los recursos de acogida y vivienda para las víctimas de maltrato doméstico (2004-2005)”**.

- El 25 de noviembre de 2005, en el seno de la Comisión de Seguimiento, se firmaron los denominados **"Acuerdos de Especialidad e Incompatibilidad en la Prestación de Servicios a Víctimas"**, dirigidos a garantizar la especialización y a establecer cláusulas de incompatibilidad con relación a las y los profesionales que trabajan en la atención directa a víctimas de violencia doméstica y/o agresiones sexuales en servicios públicos gestionados directa o indirectamente por las instituciones firmantes del Acuerdo.
- Ese mismo día la Comisión de Seguimiento aprobó el documento **Propuestas terminológicas**, con el objetivo último de llegar a un mínimo consenso sobre los términos a utilizar en materia de violencia machista contra las mujeres por parte de las instituciones participantes en el Acuerdo.
- También en 2005, coincidiendo con el Día Internacional contra la violencia hacia las mujeres, la Comisión de Seguimiento aprobó la **"Guía de Actuación ante el maltrato doméstico y la violencia sexual contra las mujeres para profesionales de los servicios sociales"**. La guía incorporaba un modelo de ficha de recogida de datos mediante la que se buscaba, entre otras cosas, posibilitar la obtención de datos homogéneos para toda la CAE.

Cuatro años después de la firma del I Acuerdo, la aprobación en febrero de 2005 de la LIV representó una importante palanca para impulsar el trabajo de todas las instituciones en materia de igualdad y el ámbito de la violencia y, en particular, en el marco del I Acuerdo. La Ley consolidó el camino emprendido cuatro años antes, y además blindó la iniciativa a través de su artículo 62 en el que se recogían medidas concretas para la coordinación interinstitucional.

La LIV dispone que la Administración de la Comunidad Autónoma ha de impulsar la suscripción de acuerdos de colaboración interinstitucional, en los que se fijen pautas o protocolos de actuación homogéneos para toda la CAE a fin de favorecer una actuación coordinada y eficaz. Además, dispone que las administraciones forales y locales deben promover acuerdos y protocolos en su ámbito territorial. De esa manera el impulso de acuerdos, protocolos y pautas para la coordinación interinstitucional dejaban de estar al albur únicamente de la sensibilidad y voluntad de las autoridades para pasar a convertirse en mandato con rango de ley.

- Al año siguiente, en 2006, con el fin de brindar herramientas para facilitar el cumplimiento de lo dispuesto por la Ley, se publicaron la **"Guía para la Adopción de Protocolos Locales"** y el **"Acuerdo sobre los Órganos de Referencia para la Firma de Protocolos Locales"**. Ambos documentos fueron clave para dar un nuevo impulso a la coordinación interinstitucional en el nivel local así como para replicar en municipios y mancomunidades el modelo de gobernanza que sostiene el trabajo conjunto de diferentes sistemas e instituciones.

2. A partir del I Acuerdo

2.1. El II Acuerdo

Tal y como se ha mencionado en el apartado anterior, en los ocho años de vigencia del I Acuerdo se promulgaron numerosas leyes que exigían cambios sustanciales en los servicios y recursos que se debían brindar a las mujeres que se enfrentan a violencia. En este contexto era imprescindible la adecuación de los contenidos del I Acuerdo a las modificaciones legales y ello motivó la firma en febrero de 2009 del II Acuerdo.

El documento, en lo fundamental, conserva la estructura elegida para el I Acuerdo. A la presentación del Lehendakari y la directora de Emakunde le sigue la exposición de motivos en la que se destaca que la violencia contra las mujeres es una violación de los derechos humanos, de carácter estructural, que hunde sus raíces en las desigualdades de mujeres y hombres. Además, añade respecto al I Acuerdo, que la violencia es también "un instrumento de control social clave para que dicha desigualdad se mantenga y tienda a perpetuarse". Así mismo, se menciona expresamente que es fundamental "articular una intervención institucional multidisciplinar y coordinada que les garantice una protección y atención integral en sus vertientes sanitaria, policial, judicial y social".

Cabe mencionar que el II Acuerdo, a diferencia del primero, incorpora un apartado de Principios Generales para orientar el cumplimiento de las pautas que se llevan adelante desde todas las instituciones: asistencia integral y personalizada, igualdad y no discriminación, prevención, interés superior de la persona menor de edad, empoderamiento y normalización, eficacia y agilidad y mínima victimización son los principios acordados para orientar las pautas de actuación en todos los ámbitos.

Los cambios legislativos mencionados conllevaron que en el marco del II Acuerdo las instituciones firmantes aumentaran sus acciones y tuvieran que adaptar de forma significativa sus procedimientos de actuación, así como incorporar nuevos instrumentos de suma trascendencia como, por ejemplo, las Órdenes de Protección o los Juzgados de Violencia sobre la Mujer.

Desde la firma del II Acuerdo destacan especialmente los **progresos de trabajo realizados en relación con tres dimensiones: investigación, formación y coordinación.**

En cuanto a la **investigación**, desde 2013 se vienen realizando **avances progresivos y sustantivos** orientados a conocer mejor la incidencia de la violencia machista contra las mujeres, así como a realizar un seguimiento y evaluación de la eficacia y alcance de los recursos de atención a víctimas.

En abril de 2013, la Comisión de Seguimiento aprobó la creación del Grupo de Sistemas de Información (en adelante GSI), dando continuidad al subgrupo de trabajo en el seno del GTI que había estado trabajando en torno a la identificación de indicadores mínimos de recogida de información para todas las instituciones.

Dos años después de la creación del GSI, la Comisión de Seguimiento acordó y aprobó también una batería de actuaciones para la mejora en materia de investigación, que incluía: aprobar los indicadores de alcance mínimos; informar de los diferentes servicios dependientes de las entidades firmantes; organizar el trabajo para una recogida apropiada y de calidad; habilitar los sistemas informáticos para poder recoger esta información desagregada; así como facilitar a Emakunde la información agregada a través de un aplicativo informático.

Como resultado de las acciones emprendidas por el GSI, desde 2015 se dispone de una base de datos que alimentan periódicamente las instituciones públicas de los diferentes niveles administrativos (Gobierno Vasco, diputaciones y ayuntamientos y mancomunidades) que cuentan con recursos de atención a víctimas de violencia machista contra las mujeres. A través de esta herramienta dan cuenta del volumen y perfil de personas atendidas y también de los medios humanos y económicos a disposición de los servicios y recursos. Con esta información, se elabora **un informe anual "La respuesta a víctimas de violencia contra las mujeres"**⁴, un trabajo que representa sin duda un importantísimo logro derivado del II Acuerdo ya que ha contribuido a mejorar sustancialmente el conocimiento sobre la respuesta que actualmente se está dando en la CAE a quienes sufren esta violencia.

Desde esa misma fecha, también se elabora anualmente **un informe que incluye un análisis de la incidencia y prevalencia**⁵ realizado a partir de la compilación de datos de fuentes secundarias. Además, el informe recoge otros datos de interés en relación con este fenómeno tales como la percepción de la población con respecto a este problema, etc.

En relación con la **formación**, y en el marco del II Acuerdo, destaca el proceso de **diagnóstico referente a la formación de las y los profesionales implicados en la respuesta a mujeres en situación de violencia**. El diagnóstico incluye, por un lado, el análisis de las estructuras formativas existentes en cada ámbito, las características de los programas de formación puestos en marcha y las necesidades y demandas formativas detectadas; por otro, los resultados de una escala de opinión y finalmente, una reflexión acerca de las habilidades necesarias para hacer más efectiva la intervención con mujeres que enfrentan o han enfrentado situaciones de violencia.

⁴ <https://www.emakunde.euskadi.eus/violencia/-/informacion/evaluacion/#INFO>

⁵ En <https://www.emakunde.euskadi.eus/violencia/-/informacion/evaluacion/#INFO> se puede encontrar el último informe publicado "Datos sobre la violencia contra las mujeres. CAV 2019"

Así mismo, estas estructuras y el hábito de trabajo colaborativo han garantizado que en un contexto de crisis como el de la pandemia de la Covid-19 las instituciones hayan sido capaces de tomar decisiones conjuntas de forma ágil y adaptar la respuesta institucional al contexto cambiante.

En 2011, se amplió la integración de la estructura de gobernanza con la **incorporación del Ararteko** (con voz pero sin voto), tanto en la Comisión de Seguimiento como en el GTI, con objeto de aportar el punto de vista de esa institución, dirigido a poner de manifiesto posibles deficiencias o problemas que se suscitan en el conjunto de las actuaciones públicas destinadas a las mujeres víctimas de violencia machista y a hacer propuestas de mejora al respecto.

En este modelo de gobernanza se incluye la posibilidad de crear **grupos de trabajo temáticos**. Cuando se busca dotar de mayor especificidad y profundizar debidamente en algunas de las prioridades identificadas se conforman espacios de trabajo *ad hoc*. Destaca especialmente la tarea estratégica que lleva adelante el mencionado GSI, pero también se han hecho aportaciones de gran relevancia desde el Grupo de Trabajo sobre Recursos de Acogida (GTRA), que está previsto reformular en Grupo de Trabajo de Servicios Sociales, o el Grupo de Trabajo para la nueva acreditación de víctima de violencia de género planteada en la Conferencia Sectorial de Igualdad.

A los avances realizados en investigación, formación y gobernanza hay que añadir otras actuaciones que se enmarcan en el II Acuerdo:

Se llevó a cabo la actualización, en 2013, **del procedimiento de respuesta institucional coordinada ante los casos de muerte por maltrato doméstico y violencia Sexual**. Desde entonces se ha venido consolidando en las instituciones, en particular en las de ámbito local, el más cercano a la ciudadanía, una cultura del rechazo a la violencia y está ampliamente instalada la respuesta institucional ante asesinatos de mujeres por violencia machista u otras manifestaciones de violencia de especial relevancia para la sociedad vasca.

En ese mismo año, antes incluso de la aprobación y entrada en vigor de la normativa que reconoció a las hijas y los hijos como víctimas de la violencia de género en el hogar, se acordó realizar un **"Diagnóstico sobre la atención a niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia de género en Euskadi"**. Este estudio se completó en 2014 y posteriormente fue referencia para elaborar y aprobar en 2017 el documento **"Enfoque y líneas de actuación para la protección de los derechos humanos de los niños y las niñas víctimas de violencia de género en Euskadi"**. En este documento se resumen los acuerdos adoptados con respecto a los retos y líneas de acción para la protección de las niñas y los niños expuestos a la violencia de género desde un triple enfoque: derechos humanos, infancia y género.

El II Acuerdo, como hemos mencionado al inicio de este apartado, estableció una batería de Principios Generales para orientar las pautas de actuación que se implementan desde las diferentes instituciones. Entre los principios se estableció que la atención debe garantizarse a todas las mujeres sin discriminación por motivos de orientación sexual, raza, religión... o por razón de discapacidad física, psíquica o sensorial. En coherencia con ello, en 2015 se impulsó un trabajo de reflexión que tuvo como resultado dos productos: la publicación

de 2017 denominada ***"Recomendaciones para la intervención con mujeres víctimas de violencia machista con diversidad funcional"*** y la definición de pautas de intervención para dar respuesta a las mujeres con discapacidad que se deben enfrentar a la violencia, las cuales fueron recogidas en la publicación titulada ***"Niñas y mujeres con discapacidad víctimas de violencia machista. Pautas de intervención"***. El proceso de trabajo que culminó en ambas publicaciones se realizó en colaboración con EDEKA, quien aportó la experiencia, los conocimientos y la mirada específica y especializada imprescindible.

A esta larga lista de trabajos y procesos, cabe añadir que el GTI es espacio prioritario de contraste en los procesos quinquenales de evaluación de la LIV que se realizan desde Emakunde y que dan cuenta del cumplimiento de los mandatos de la Ley en los distintos ámbitos que atiende, entre ellos la violencia contra las mujeres. En este sentido, ha sido también espacio de referencia para el contraste de la propuesta de la reforma de la Ley para la Igualdad que se encuentra actualmente en trámite parlamentario.

2.2. Hacia el III Acuerdo

A través de la modificación de la LIV, cuya aprobación está prevista próximamente, se busca posibilitar **una política y un pacto de país por la igualdad y contra la violencia machista, reforzándola y adaptándola a las nuevas necesidades y retos derivados del nuevo contexto social y normativo**, en el que destaca la obligación de adecuar el ordenamiento jurídico vasco al conocido como Convenio de Estambul, adoptado por el Consejo de Europa en 2011 y que entró en vigor en el Estado español en 2014. En este sentido, la nueva LIV servirá de marco adecuado para la firma y desarrollo del futuro III Acuerdo.

Al mismo tiempo, cabe considerar que en el Programa de Gobierno 2020-2024 el ejecutivo se comprometió a *actualizar el acuerdo interinstitucional para mejorar la atención a las mujeres víctimas de la violencia machista y a garantizar una atención prioritaria, integral, gratuita y de calidad a las víctimas y a sus hijos e hijas, en consonancia con las futuras modificaciones de la Ley de Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE.*

Durante estos último años, en paralelo al desarrollo de los procedimientos y coordinaciones enmarcadas en el II Acuerdo, se han producido a nivel de la CAE espacios de reflexión, análisis y evaluaciones de distinta índole (muchas de ellas mencionadas anteriormente en este mismo documento) en torno a la calidad en la atención que se presta desde los recursos e instituciones que atienden a las víctimas de violencia machista contra las mujeres, de cara a identificar mejoras y desafíos en la atención y la coordinación. Como ejemplo citaremos la *"Evaluación de los Recursos Judiciales y Asistencia Letrada en materia de Maltrato Doméstico contra las Mujeres"* realizada por Emakunde, de la que se dio cuenta a la Comisión de Seguimiento y ha sido de gran utilidad en los trabajos del GTI. Todo este conocimiento que se ha ido generado contribuirá a que la actualización del Acuerdo Interinstitucional se haga sobre unas bases sólidas y bien documentadas.

En este sentido, es importante mencionar también, por su conexión con el plano internacional y por la profunda reflexión llevada a cabo con los agentes implicados en el II Acuerdo institucional, el *"Proceso de reflexión colectiva para la mejora del sistema de atención a mujeres y niñas que sufren violencia en la CAPV"* desarrollado por Emakunde en el marco de una revisión del *"Programa Conjunto Global sobre Servicios Esenciales para las Mujeres y las Niñas sometidas a Violencia"* de la ONU⁶. Además de testar los estándares mínimos de calidad en la atención a mujeres víctimas de violencia, se implicó a distintos agentes involucrados en la atención en la reflexión colectiva sobre la realidad de la CAE en relación con dichos estándares. Todo ello buscando el alineamiento de todo el sistema de atención en torno a unos principios y procedimientos básicos de intervención y un aprendizaje orientado al cambio y la mejora continua del sistema de atención a quienes sufren violencia contra las mujeres en la CAE⁷.

Todos los avances citados nutrirán y servirán de guía en el diseño del III Acuerdo Interinstitucional.

⁶ Desde el año 2014 Emakunde está colaborando con la ONU en el diseño de unos estándares mínimos de calidad en la atención a mujeres víctimas de violencia en el marco del *"Programa Conjunto Global sobre Servicios Esenciales para las Mujeres y las Niñas sometidas a Violencia"*. El programa tiene como objetivo ayudar a concretar la normativa que a nivel internacional, nacional o regional se ha desarrollado en diferentes partes del mundo pero que no está siendo implementada o aplicada por motivos varios (falta de concreción de la normativa, falta de criterios prácticos etc.).

⁷ Un proceso que contó con la participación de más de 150 personas de instituciones públicas implicadas en la atención, entidades privadas proveedoras de servicios de responsabilidad pública, organizaciones de la sociedad civil y otros agentes vinculados a 6 ámbitos de actividad diferentes (salud, justicia, policía, servicios sociales y coordinación y gobernanza).

3. Aportaciones destacadas

El I Acuerdo abrió camino y estableció los fundamentos de la coordinación interinstitucional, muchos de los cuales siguen vigentes y continúan siendo referencia imprescindible para todas las instituciones implicadas en la atención a mujeres que se enfrentan a violencia.

Tanto el I Acuerdo como el II Acuerdo han supuesto un avance indiscutible para mejorar la respuesta de las Instituciones vascas ante la violencia machista contra las mujeres y han sentado las bases para una colaboración interinstitucional más intensa y estable en coherencia con las características de un problema estructural y multidimensional, como es esta violencia.

A modo de resumen, a continuación, se ofrece una relación de los 10 principales logros del I y II Acuerdo:

1. El I Acuerdo fue una **iniciativa pionera** dentro y fuera de la CAE que avanzó una **visión integral de la respuesta** al problema de la violencia machista contra las mujeres, apelando a la **corresponsabilidad** de diferentes instituciones para poder ofrecer respuestas de mayor calidad y más centradas en las necesidades de las víctimas.
2. Tiene el valor añadido de comprometer a **la totalidad de instituciones implicadas** en esta Comunidad Autónoma en la atención a las víctimas de maltrato doméstico y agresiones sexuales. Todas acordaron **adecuar sus procedimientos o actuaciones** a unas pautas homogéneas de actuación recogidas en el acuerdo para toda la CAE.
3. Contribuyó a colocar la atención y protección a las víctimas de violencia machista contra las mujeres **en un lugar de alta importancia**. Se reforzó el mensaje de que la violencia contra las mujeres es una vulneración de derechos en la que los poderes públicos deben y van a intervenir aunando esfuerzos.
4. Visibilizó las **consecuencias** individuales, pero también sociales de la violencia. Así mismo, resaltó el vínculo directo existente entre **discriminación, desigualdad y violencia contra las mujeres** en un momento en el que aún no se había publicado ninguno de los pilares legislativos de referencia con los que contamos hoy, como, por ejemplo, el *"Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica"* de 2011.
5. En el marco del I Acuerdo se creó una **Comisión de Seguimiento** que representa un espacio de encuentro de las máximas autoridades de las instituciones firmantes, garantizando la coordinación continua, así como la evaluación de los pasos que se van dando y la toma de decisiones consensuadas. Se creó también un **Grupo Técnico Interinstitucional (GTI)** que ha facilitado el **trabajo conjunto** en torno a temas específicos en el ámbito de la violencia machista contra las mujeres. Estas estructuras han garantizado que las instituciones adopten una **sistemática de trabajo** interinstitucional, que hasta su firma dependía en gran medida de voluntades individuales, y también ha favorecido que se puedan **tomar decisiones conjuntas de forma ágil**.

6. Las pautas recogidas en el I Acuerdo sentaron **las bases** de los siguientes acuerdos y también fueron referencia ineludible y fuente de inspiración para todos los **protocolos de ámbito local** que se desplegaron por todo el territorio de la CAE.
7. Desde la entrada en vigor del II Acuerdo se ha **ampliado, fortalecido y consolidado el modelo de coordinación interinstitucional**. Tanto la Comisión de Seguimiento como el GTI han intensificado su trabajo y ganado confianza y se han creado grupos de trabajo temáticos clave como el Grupo de Sistemas de Información (GSI).
8. Destacan especialmente los **progresos en relación con la investigación** que se han concretado en una mejora de la recogida y difusión de datos para conocer la incidencia de la violencia machista contra las mujeres y realizar un **seguimiento y evaluación de la eficacia y alcance** de los recursos de atención a víctimas. También destaca el impulso de la formación a partir de la puesta en marcha del **Programa Jabetuz**, uno de los buques insignia de la formación especializada de profesionales de todos los ámbitos y sistemas que impulsa Emakunde.
9. El II Acuerdo motivó, entre otros: la adecuación del procedimiento **de respuesta institucional coordinada ante los casos de muerte por violencia contra las mujeres y violencia Sexual**; el impulso de la reflexión en torno al reconocimiento de las hijas y los hijos como víctimas directas de la violencia de género antes de la aprobación de la normativa correspondiente; y la promoción de la mejora de la respuesta a las **mujeres con discapacidad** en colaboración con EDEKA y en coherencia con los principios adoptados.
10. Los acuerdos han permitido **articular** en cierta medida el entramado de **servicios y recursos** que se despliegan por todo el territorio de la CAE para la atención a mujeres en situación de violencia. Así mismo, disponer de herramientas para protocolizar y fortalecer el trabajo interinstitucional contribuye a un mejor **acceso** de las mujeres a todos los sistemas. Los acuerdos han promovido la **formación** y con ello, la mejora en la detección precoz de situaciones de violencia contra las mujeres desde ámbitos diferentes, así como han favorecido las **derivaciones** entre servicios.