



Amnistía Internacional

Sección Española

PROTECCIÓN EFECTIVA, ¡YA!

*Análisis de las reformas legislativas propuestas por el
Gobierno Español sobre violencia contra las mujeres*

6 de marzo de 2003

DOCUMENTO PUBLICO

SECRETARIADO ESTATAL. FERNANDO VI, 8, 1º IZDA. 28004 MADRID
Telf.: + 34 91 310 12 77 Fax: + 34 91 319 53 34 E-mail: amnistia.internacional@a-i.es Web: www.a-i.es

Índice

1. INTRODUCCIÓN.....	p. 3
2. ANTECEDENTES.....	p.4
3. Reformas relativas a la protección de derechos humanos de las mujeres frente a la violencia de género en el ámbito familiar.....	p.5
3.1. Sancionar los actos de violencia contra las mujeres y poner fin a la impunidad.....	p.5
3.2. Proteger a las víctimas: más allá de los anuncios.....	p.6
4. Reformas que hacen referencia a violencia de género contra mujeres migrantes y extranjeras...	p.7
4.1. La mutilación genital femenina.....	p.8
4.2. El tráfico de personas con fines de explotación sexual.....	p.10
5. CONCLUSIONES.....	p.11

1. INTRODUCCIÓN

El Plan de Lucha contra la Delincuencia, presentado por el Gobierno el día 12 de septiembre de 2002 es el primer documento en el que se realiza un abordaje conjunto de la lucha contra la “criminalidad callejera” y algunas medidas sancionadoras frente a la violencia contra las mujeres. En el mes de noviembre, el Ministro de Justicia anunció la puesta en marcha de determinadas propuestas frente a la violencia de género, y desde entonces, el Gobierno ha ido anunciando una a una, de forma inconexa y parcial, una serie de medidas de reacción frente a la violencia de género. Las propuestas legislativas con las que el Gobierno pretende abordar esta cuestión son las siguientes:

- El **Anteproyecto de ley orgánica de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros**. En esta norma se recogen modificaciones sobre el delito de “violencia familiar”; se tipifica la mutilación genital como delito autónomo; se incluye expresamente la trata de personas con fines sexuales, y se reforma el Código Civil en lo referente a la normativa matrimonial de las personas extranjeras que residen en España.
- El **Anteproyecto ley orgánica por la que se modifica la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal**, que entre los 163 preceptos que viene a reformar, modifica lo relativo a la pena de alejamiento del agresor.

Este informe plantea el análisis de las citadas reformas, en los aspectos que afectan al tratamiento institucional de la violencia contra las mujeres, teniendo como base las normas internacionales de derechos humanos. Este documento se ha elaborado como continuación del informe “*No hay excusa. Protección de los derechos humanos de las mujeres en España*”, lanzado en noviembre de 2002 en el que Amnistía Internacional sitúa la violencia contra las mujeres dentro del marco de derechos humanos. En el citado Informe, como en el actual, Amnistía Internacional busca hacer valer las normas de los tratados de derechos humanos que España ha suscrito y ratificado al respecto, así como las recomendaciones de las instancias que vigilan el cumplimiento de los tratados, incluidos los informes de los mecanismos especializados.

Las principales preocupaciones que Amnistía Internacional plantea en esta ocasión se refieren a la forma en que el gobierno está abordando la violencia contra las mujeres, a través de reformas parciales, alejadas del abordaje integral recomendado por los organismos internacionales. Sin reconocer la interlocución de las asociaciones de mujeres, ni de migrantes, en la elaboración de las propuestas. En cuanto al contenido de los citados Anteproyectos de Ley, resulta preocupante la ausencia de reformas encaminadas a garantizar protección y reparación adecuadas a las víctimas. La organización también deplora que el Gobierno español no haya impulsado sin dilación la reforma de aquellas normas que excluyen a las inmigrantes indocumentadas del derecho a contar con asistencia letrada gratuita, lo que constituye un grave obstáculo para su protección y obtención de justicia.

En esta línea, la falta de conexión entre las medidas destinadas a la “integración de los extranjeros” y aquellas relativas a la “violencia familiar”, pone de manifiesto la falta de voluntad política del Gobierno con la protección efectiva de los derechos humanos de las mujeres migrantes, se encuentren éstas documentadas o no.

2. ANTECEDENTES

El 10 de septiembre de 2002 el Grupo Parlamentario Popular rechazó en solitario la toma en consideración de la Proposición de Ley Orgánica Integral contra la Violencia de Género, presentada por el Partido Socialista y apoyada por todos los grupos del Congreso excepto el Grupo Popular. A partir de este momento, se crea la **Subcomisión para el estudio de medidas en respuesta a la violencia de género**¹, cuyo objetivo es recomponer el debate y el consenso para afrontar la violencia contra las mujeres como una cuestión de Estado. La Subcomisión está encargada de estudiar este problema y de, finalizado el plazo de estudio el día 1 de marzo de 2003, elevar propuestas al Congreso.

Durante el periodo de trabajo del citado cauce parlamentario, el gobierno ha anunciado reformas legislativas que afectan al tratamiento institucional de la violencia contra las mujeres. Este Informe plantea un análisis de las citadas reformas, teniendo como base las normas internacionales de derechos humanos.

En primer lugar, resulta preocupante la forma en que el gobierno ha elaborado y anunciado éstas medidas. Amnistía Internacional ha podido conocer que las mismas han sido realizadas de la siguiente forma:

Al margen de la Subcomisión parlamentaria creada en septiembre de 2002, con el objetivo de estudiar y proponer medidas para erradicar la violencia de género.

El Gobierno ha elaborado las propuestas de reforma sin tener en cuenta la propia existencia del citado cauce. Es más, Amnistía Internacional ha podido conocer que el Ministro de Justicia ha informado de las medidas preparadas por el Gobierno en este ámbito a los/as vocales de la Subcomisión creada al efecto. Con esto, se ha vaciado de contenido la Subcomisión y se ha puesto en cuestión el papel del Parlamento como sede donde establecer políticas consensuadas frente a un problema de la envergadura de la violencia de género.

Amnistía Internacional muestra preocupación por lo que considera una utilización propagandística del anuncio de las medidas, y que ha llevado al Gobierno a preferir la improvisación y el “goteo” de propuestas inconexas, al debate en profundidad y al abordaje integral e interdisciplinar del problema.

Al margen de las asociaciones de mujeres

La Plataforma para la Acción de la Conferencia de Pekín de 1995 instó a los Estados a dar el máximo protagonismo a las organizaciones de mujeres a la hora de planificar acciones para erradicar la violencia de género. Más recientemente, la Resolución 2001/49 de la Comisión de Derechos humanos de Naciones Unidas insta a los estados a “apoyar las iniciativas de las organizaciones de mujeres y de las organizaciones no gubernamentales para eliminar la violencia contra la mujer”.

Amnistía Internacional tiene constancia de que las medidas que analizamos a continuación han sido tomadas completamente al margen de las asociaciones y colectivos de mujeres de ámbito nacional y regional, de lo cual resulta que los problemas reales y necesidades de las mujeres que sufren violencia (la falta de protección efectiva, la doble victimización, la impunidad del agresor, las cuestiones relativas a la reparación y rehabilitación de las víctimas y la dependencia económica, entre otros) sigan sin resolverse.

¹ La Subcomisión 154/15, fue creada el 20 de noviembre de 2002.

Al margen de las asociaciones de inmigrantes y de mujeres inmigrantes

En materia de abusos, delitos o violaciones de derechos humanos, como la mutilación genital o el tráfico de personas, sobre los que muchos grupos de mujeres africanas e inmigrantes en general llevan años trabajando, el Gobierno ha planteado una reforma de espaldas a los análisis de estos colectivos. Este hecho ha propiciado, en opinión de Amnistía Internacional, que la reforma no recoja las demandas de protección de estas mujeres e incluso en algunos puntos sea contraria a las mismas.

3. Reformas relativas a la protección de derechos humanos de las mujeres frente a la violencia de género en el ámbito familiar.

En opinión de Amnistía Internacional, la reforma del Código Penal sobre violencia cometida en el contexto familiar, no resuelve la cuestión fundamental reclamada en este ámbito: la impunidad de los autores y la falta de protección efectiva y reparación de las víctimas. Las medidas planteadas son escasas y, en algún caso, apartadas de las recomendaciones de las instancias internacionales, incluida la *Relatora Especial sobre Violencia contra las mujeres, sus causas y consecuencias*, y a lo solicitado por las organizaciones de mujeres.

Tanto las disposiciones de derecho internacional como las emanadas de la Unión Europea en materia de violencia contra las mujeres resaltan que las medidas a adoptar deben partir de un abordaje integrado, desde la consideración de la violencia contra las mujeres como un problema estructural situado en la discriminación contra las mujeres. Como ejemplo, el acuerdo sobre medidas para erradicar la violencia contra las mujeres, adoptado por los Ministros de Asuntos Sociales de la UE en Santiago de Compostela (durante la presidencia española de la UE) el 19 de febrero de 2002 compromete a los gobiernos a “*establecer un enfoque integral y multidisciplinar en la lucha por su erradicación*”.

En opinión de la organización, la presente reforma es un ejemplo de todo lo contrario. Cuesta imaginar un enfoque más fragmentado que el que está llevando a cabo el gobierno español, que plantea sólo “medidas concretas” (así se denomina el Proyecto de Ley) para abordar la violencia de género. Se reforma la legislación sólo en algunos aspectos, precisamente, no los más urgentes, ni los mayoritariamente reclamados por las asociaciones de mujeres, ni por las víctimas.

La dispersión se refleja además en el hecho de que las citadas medidas, que van a modificar el tratamiento institucional de la violencia de género, se recogen en dos propuestas normativas diferentes. Además, las medidas propuestas por el Gobierno no incluyen medidas de prevención, protección ni reparación.

3.1. Sancionar los actos de violencia contra las mujeres y poner fin a la impunidad

A tenor de la reforma, las lesiones físicas y psíquicas producidas en el ámbito familiar, sea cual sea su resultado, pasan a ser consideradas delito. La sanción que se les atribuye es la pena de prisión de tres a seis meses. El Gobierno argumenta que de esta forma se asegura la aplicación de las penas privativas de libertad a estas conductas.

Por otra parte, se introduce como novedad la **reincidencia de determinadas faltas**, por la cual, más de tres faltas de lesiones, hurto o sustracción de vehículo a motor obtienen la pena aparejada al delito. Sin embargo, esta disposición **no es aplicable a las lesiones cometidas en el ámbito familia ni a las faltas de amenazas**.

Amnistía Internacional considera que el grave problema de impunidad actual de este tipo de acciones, no radica sustancialmente en la necesidad de incrementar las penas actualmente previstas, sino en **la falta de aplicación sistemática de las disposiciones normativas** en este ámbito. Esta se halla íntimamente relacionada con el clima de “impunidad social” en el que se siguen produciendo las agresiones contra las mujeres, fundamentalmente aquellas cuyos resultados no son la muerte o las lesiones graves. Esta impunidad reviste especial gravedad en los siguientes aspectos:

La falta de diligencia en la investigación de las denuncias por parte de funcionarios policiales y judiciales en un tipo de infracción en la que la dificultad probatoria es un hecho, por contar únicamente, en la mayor parte de los casos, con la víctima como único testigo. Asimismo debemos advertir que, según datos de la Asociación de Mujeres Juristas THEMIS ², existe una **tendencia a minimizar las agresiones**, que hace que un gran número de jueces reconduzcan a juicio de faltas lo que fue incoado como delito, ya que no suelen apreciar la habitualidad de las agresiones.

La falta de control de los condenados sometidos a suspensión de la condena, a los que no se suelen imponer las condiciones adicionales previstas en la ley para estos casos.

Amnistía Internacional considera que para terminar con la impunidad de los agresores de la violencia contra las mujeres, es preciso **potenciar la aplicación** del delito de violencia familiar habitual, actualmente casi inaplicado (artículo 153 CP). Esta cuestión ha sido reiteradamente solicitada por colectivos de mujeres y expertas/os en la materia, así como por Amnistía Internacional en su Informe “*No hay Excusa. Protección de los derechos humanos de las mujeres en España*”. Para ello, se propone la modificación del concepto de habitualidad presente en el citado artículo, con el fin adecuarlo a las interpretaciones jurisprudenciales que prevén que **no es necesario acreditar cada una de las agresiones anteriores, siendo suficiente probar el clima de agresión y de miedo en el que vive la víctima**³.

Además de esta reforma, en el ámbito procesal y administrativo deberían ponerse en práctica las siguientes medidas:

Mejorar la actividad probatoria en los casos de violencia contra las mujeres, siendo una medida prioritaria la actuación diligente de los **médicos forenses** en este tipo de procesos, en correcta coordinación con las fuerzas policiales.

Garantizar que la suspensión de condena se produzca sólo con las garantías que aseguren la protección de los derechos de las víctimas.

3.2. Proteger a las víctimas: Más allá de los anuncios.

El pasado día 5 de febrero el Ministro de Justicia anunció a los medios de comunicación la “adopción de medidas de protección inmediata” para las víctimas de violencia de género⁴ y declaró que este tipo de medidas “se incluirán en la Reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal que junto con la del Código Penal debe servir para atajar la delincuencia”⁵.

² Asociación de Mujeres Juristas THEMIS (2000): *Respuesta penal a la violencia familiar*, Consejo de la Mujer, Madrid.

³ La Sentencia del Tribunal Supremo, de 7 de julio de 2000, es un ejemplo paradigmático

⁴ El País y el Mundo, 5 de febrero de 2003

⁵ El País, 5-2-2003

Sin embargo, esto no ha sido así. El Consejo de Ministros de 14 de febrero de 2003, que aprobó el Proyecto de Ley de Reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de prisión provisional, no introdujo ningún tipo de modificación relativa a la prometida Orden de Protección Inmediata.

Amnistía Internacional lamenta la utilización mediática y de propaganda que ha llevado al gobierno a anunciar una medida tan esperada sin que la misma figure en ninguno de los proyectos de reforma normativa actualmente en curso.

Por tanto, el “alejamiento del agresor” como medida cautelar en espera de juicio, uno de los pilares de la protección efectiva a las víctimas de violencia de género en el ámbito familiar, no ha sido abordado por el gobierno en esta reforma.

Amnistía Internacional ha encontrado en otro Anteproyecto de Ley (el que plantea una reforma general del Código Penal), el alejamiento del agresor como pena. El gobierno pretende ampliar la duración de esta medida y poder compaginarla con el cumplimiento de penas de prisión.

En opinión de la organización, no importa tanto para la protección de la víctima, la duración del alejamiento, sino las garantías de su cumplimiento por parte del agresor. Esta medida no surtirá ningún efecto de cara a garantizar la protección efectiva a las víctimas, a menos que vaya acompañada de una inversión económica y de formación, que posibilite un mayor control del cumplimiento de la misma.

4. Reformas que hacen referencia a violencia de género contra mujeres migrantes y extranjeras

El **Proyecto de Ley Orgánica de Medidas concretas en materia de Seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros**, plantea tres reformas que afectan a las mujeres inmigrantes:

Reforma el Código Civil para garantizar la separación o divorcio de cónyuges extranjeros residentes en España, en los casos en los que la ley aplicable, por la nacionalidad de ambos, sea discriminatoria en razón del sexo o no reconozca el divorcio.

Reforma el Código Penal para tipificar la Mutilación Genital como delito autónomo

y para elevar las penas del tráfico de personas con fines sexuales.

En el informe “*No hay Excusa. Violencia de género en el ámbito familiar y protección de los derechos humanos de las mujeres en España*”, nuestra organización resalta las disposiciones internacionales que consideran a las mujeres inmigrantes como un colectivo especialmente vulnerable frente a la violencia de género, e insta a los Estados a tomar medidas encaminadas a garantizar la especial protección de las mujeres de estos colectivos. La Relatora Especial de Naciones Unidas para las Migraciones alerta a los Estados de que “*como mujeres y personas que migran, las trabajadoras migratorias pueden encontrarse fácilmente en una situación de vulnerabilidad a la violencia y a los abusos*” (EC.N 4.2000.82).

Amnistía Internacional lamenta que el gobierno no haya aprovechado esta ocasión para acometer reformas esenciales para garantizar la protección de mujeres inmigrantes frente a la violencia de género. Concretamente, **Amnistía Internacional insta al gobierno español a llevar a cabo las siguientes**

medidas de protección de los derechos humanos de mujeres inmigrantes, con independencia de su situación en relación con la residencia:

Reformar las disposiciones legales para garantizar:

1. El acceso a la asistencia jurídica gratuita de todas las mujeres migrantes que se encuentren en territorio español, en procedimientos por violencia de género.
2. La consideración expresa de que la protección y atención para víctimas de violencia de género son prestaciones básicas, que deben garantizarse a todas las mujeres, con independencia de su situación administrativa.
3. La posibilidad de abrir vías diferentes a la “reagrupación familiar” actual, que permitan a las mujeres migrantes ser autónomas y no depender de sus parejas para obtener el permiso de residencia. Especialmente, arbitrar un cauce para casos de violencia a manos del reagrupante.

Prever la persecución por género, como motivo para la concesión del estatuto de refugiada, en la legislación de asilo y refugio.

Las Naciones Unidas, a través de su **Relatora Especial sobre la violencia contra las mujeres, así como el Parlamento Europeo, han remarcado en múltiples ocasiones la necesidad de abordar**, tanto la mutilación genital femenina, como el del tráfico de mujeres con fines sexuales, desde dos claves esenciales: **la protección de los derechos humanos y el apoyo integral a las víctimas, y el rigor sancionador hacia los autores**. La protección a las víctimas pasa por arbitrar cauces de regularización para mujeres migrantes llegadas en redes de tráfico, que denuncien el tráfico, o por abrir cauces ágiles de asilo y nacionalizar a niñas de países donde se produce la MGF.

4.1. Reformas relativas a la mutilación genital femenina

Uno de los preceptos que se pretenden reformar por el Anteproyecto de Ley Orgánica sobre Seguridad Ciudadana, Violencia Doméstica e Integración Social de los Extranjeros es el relativo a las lesiones graves, donde se prevé introducir la mutilación genital como tipo penal autónomo⁶

El Informe del Parlamento Europeo sobre las Mutilaciones Genitales Femeninas (A-0285/2001) pide a los Estados miembros que realicen una investigación exhaustiva de esta práctica, y que a partir de un enfoque estratégico integral establezcan mecanismos no sólo jurídicos y administrativos, sino también preventivos y sociales, acompañados por programas educativos, así como la organización de campañas publicitarias nacionales e internacionales. El Parlamento Europeo recomienda la atención y el apoyo a las víctimas actuales y potenciales, a través de mecanismos concretos, como la concesión del derecho de asilo o de protección humanitaria a las niñas amenazadas por estas prácticas. Además, se insta a los Estados a que apoyen a las ONG y los proyectos locales que trabajan a favor de la eliminación de estas prácticas en los países donde son invocadas por razones culturales y/o religiosas.

Amnistía Internacional aunque aprecia la tipificación específica de la MGF en el Código Penal, lamenta que el Gobierno español no esté trabajando en esta multiplicidad de frentes y que lo esté

⁶ Artículo 149.2 CP “El que causare a otro la mutilación genital en cualquiera de sus manifestaciones será castigado con la pena de prisión de seis a doce años. Si la víctima fuere menor o incapaz, será aplicable la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de la patria potestad, tutela, curatela guarda o acogimiento por tiempo de cuatro a diez años, si el Juez lo estima adecuado al interés del menor o incapaz.”

haciendo sin la colaboración y asesoramiento de organizaciones de mujeres africanas que llevan años trabajando para superar este tipo de prácticas.⁷

Por otra parte, centrándonos en la tipificación del delito de MGF, tampoco la propuesta del Gobierno se adecua en sustancia a lo dispuesto por el **Parlamento Europeo** en el citado informe, así como en su **Resolución del 30.7.1999**, que prescriben que la mutilación genital femenina debe ser:

Perseguida como un delito contra la integridad de la persona,
a través de sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias tanto para los autores como para sus cómplices,
que sean capaces de sancionar estas prácticas, incluso más allá de las fronteras de cada Estado,
y que sus víctimas puedan beneficiarse de una asistencia adecuada.

La reforma planteada no da respuesta a los tres últimos requisitos planteados por el Parlamento Europeo, aunque sí prevé la MGF como delito específico, si bien existían con anterioridad herramientas penales para sancionar estas conductas.

En las **Cortes Generales** también se acordó realizar un abordaje integrado de esta práctica, a través de la Enmienda Transaccional a las Propositiones no de Ley de los Grupos Parlamentarios Popular, Socialista, Catalán, IU y Grupo Mixto, presentada el 19 de junio de 2001 por todos los Grupos Políticos del Congreso. En esta resolución se acordó, entre otras medidas para erradicar la MGF, las siguientes:

La **colaboración con las Comunidades Autónomas y con las Organizaciones No Gubernamentales**, para desarrollar programas sanitarios, sociales, y educativos destinados a prevenir la mutilación genital femenina entre la población de riesgo.

La **formación** de los distintos colectivos profesionales y la **elaboración de protocolos de actuación necesarios** a fin de poder prevenir y tratar la referida práctica.

El **estudio de la incidencia de este problema**, aún en los casos en que esta práctica sea realizada fuera de nuestras fronteras por residentes en España y, en particular articule procedimientos para posibilitar la detección de situaciones de riesgo, incorporando los canales de comunicación adecuados que posibiliten las correspondientes denuncias, todo ello con la garantía del derecho a la intimidad.

La **colaboración con las diversas Organizaciones Internacionales** en la promoción y evaluación de las resoluciones y programas destinados a prevenir y tratar esta práctica. Fomentar la cooperación con aquellos países beneficiarios de las ayudas que han adoptado medidas legislativas y de gobierno tendentes a la erradicación de la mutilación genital femenina.

Amnistía Internacional considera que el Gobierno debería retomar los compromisos alcanzados por todos los grupos políticos, y actuar frente a la MGF con la debida diligencia, siguiendo las disposiciones

⁷ Entre las ONGs más activas frente a estas prácticas se rechaza el enfoque criminalizador, como única respuesta, pues se considera que puede estigmatizar a las víctimas y perjudicar seriamente a las niñas. La Asociación de Mujeres Anti Ablación de España (AMAM) afirma que *“la vía penal y la expulsión sólo perjudicarían a las niñas”*, y plantea como alternativa la nacionalización de las niñas africanas nacidas en España, para que gocen de la misma protección que los niños y niñas españoles, de forma que el Gobierno español disponga de un mayor control y responsabilidad sobre estas niñas. (www.afrol.com, 25.05.2001)

europeas e internacionales. La organización formula las siguientes recomendaciones, para lograr que la tipificación como delito autónomo de la MGF sea eficaz:

Incrementar la protección jurídica ya iniciada frente a la MGF, con un enfoque centrado en los derechos humanos de las mujeres y niñas que se encuentran en nuestro país.

La **persecución del delito** debe recaer sobre las personas que realicen la mutilación genital y debe estar **gravada más fuertemente en aquellos casos que sea realizada por personal médico**. En el caso de los padres, se debe valorar la situación de la menor en su conjunto y actuar de la forma que sea más conveniente para ella.

Reconocer que **el riesgo de sufrir mutilación genital femenina constituye un motivo para acceder al procedimiento de asilo**, y de ser el caso, **obtener la condición de refugiada**.

Elaborar una **estrategia de prevención y sensibilización**, que prevea medidas educativas, así como la organización de campañas publicitarias nacionales e internacionales.

Para la elaboración de estas medidas resulta esencial la **colaboración y el asesoramiento de las Organizaciones No Gubernamentales** que trabajan para eliminar la MGF, especialmente las asociaciones de mujeres africanas en España, así como los **profesionales sanitarios involucrados**.

4.2 Reformas relativas al tráfico de personas, especialmente mujeres y niños, con fines de explotación sexual.

Otro de los preceptos que se pretenden reformar por el Anteproyecto de Ley Orgánica sobre Seguridad Ciudadana, Violencia Doméstica e Integración Social de los Extranjeros es el relativo al tráfico de personas con fines sexuales, en el que se prevé la tipificación de esta conducta como tipo penal autónomo, con penas superiores a las previstas en el tipo básico de tráfico de personas⁸.

Amnistía Internacional acoge con satisfacción la promulgación de legislación específica que sancionen la esclavitud y el tráfico de personas con fines sexuales. Sin embargo, recuerda al Gobierno español que uno de los pilares sobre los que se asientan las **disposiciones internacionales sobre tráfico de mujeres para fines sexuales**⁹ es **la consideración de las mismas como víctimas** y no como infractoras, y el consiguiente apoyo integral del Estado hacia estas mujeres, para conseguir su no-estigmatización y su integración social.

⁸ Art. 318 bis.2 *‘Si el propósito del tráfico ilegal o la inmigración clandestina fuera la explotación sexual, serán castigados a penas de cinco a diez años de prisión’*

⁹ *Protocolo para Prevenir, reprimir y Sancionar la Trata de personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional*, abierto a la firma del 12 al 15 de diciembre de 2000; e Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra las mujeres, referente a la Trata (E/CN.4/2000/68).

Siguiendo las recomendaciones realizadas por Amnistía Internacional en el Informe sobre Trata de mujeres en de la ex Unión Soviética para ejercer la prostitución en Israel¹⁰, instamos al Gobierno español a que ponga en marcha las siguientes medidas, destinadas a afrontar la trata de mujeres desde una perspectiva global:

- garantizar que el sistema de justicia penal da a las mujeres objeto de trata que han sido víctimas de abusos contra los derechos humanos, el tratamiento de víctimas y de posibles testigos, no de delincuentes;
- elaborar programas de concienciación y de formación destinados a los funcionarios pertinentes, en particular los del Ministerio del Interior, la Policía y el Servicio de Prisiones israelíes y la Fiscalía del Estado. Estos programas deberían basarse en un planteamiento doble que tomara en cuenta tanto los derechos humanos como las cuestiones de aplicación de la ley y deberían incluir información sobre los abusos contra los derechos humanos padecidos por estas mujeres, haciendo hincapié en que deben ser tratadas como víctimas de abusos contra los derechos humanos en lugar de como delincuentes;
- garantizar que estas mujeres tienen acceso a los servicios apropiados, como asistencia letrada y servicios de asesoramiento y médicos;
- de conformidad con los principios rectores de la legislación sobre refugiados, proporcionar a las mujeres objeto de trata que deseen solicitar asilo los medios necesarios para presentar sus casos a las autoridades pertinentes y la oportunidad de ponerse en contacto con un representante del ACNUR.

5. CONCLUSIONES

Amnistía Internacional considera que las reformas emprendidas por el gobierno, en sustancia, no se adecuan a las normas internacionales y reflejan una escasa voluntad política a favor de la protección de los derechos humanos de las mujeres (españolas y extranjeras) frente a la violencia de género y con la erradicación de esta violación de los derechos humanos.

Amnistía Internacional concluye que:

Las medidas se han elaborado y presentado al margen del cauce parlamentario creado al efecto y al margen de las asociaciones de mujeres y de inmigrantes.

Se han anunciado a través de la prensa medidas que no figuran en la Reforma, como la Orden de Protección de 72 horas.

Se plantean medidas parciales y de “goteo” para paliar un problema estructural, que precisa un abordaje integral e interdisciplinar, a través de una legislación apropiada y otras medidas administrativas.

¹⁰ “Abusos sufridos por las mujeres objeto de trata procedentes de países de la ex Unión Soviética que ejercen la prostitución en Israel” ÍNDICE AI: MDE 15/17/00/s

Se hace énfasis por parte del Gobierno en la elevación de las penas sin reconocer que en la actualidad el problema más grave es la falta de aplicación de las normas y penas vigentes por parte del poder judicial y que si no se establecen cauces y recursos adecuados, podría agravarse aún más con el incremento de las penas.

No se plantea las cuestiones relativas a la reparación de las víctimas como objetivo sustancial y no se aborda el problema de la frustración y la revictimización que sufren muchas mujeres que buscan protección y reparación.

No se plantean mecanismos de protección efectiva de las víctimas.

No se abordan los problemas más graves de protección de los derechos humanos de mujeres migrantes víctimas de violencia de género en España: las normas de extranjería y la legislación de asilo siguen sin proteger a las migrantes frente a graves abusos.

La tipificación específica de la mutilación genital femenina y del tráfico de personas con fines sexuales no va acompañada de medidas preventivas y de apoyo integral a las víctimas, contraviniendo así la normativa internacional y comunitaria que prevé un abordaje desde múltiples planos, y que sitúa como punto neurálgico la protección y no estigmatización de las víctimas.

Amnistía Internacional confía en que las recomendaciones que figuran en cada apartado de este Informe sean tenidas en cuenta y permitan al Gobierno español adecuarse a los compromisos internacionales de protección de los derechos humanos de las mujeres.