



# **Amnistía Internacional**

Sección Española

---

## **ESPAÑA: Resumen informativo de Amnistía Internacional con relación al quinto informe periódico que presenta España ante el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU**

Julio, 2004

**PÚBLICO**

---

SECRETARIADO ESTATAL. FERNANDO VI, 8, 1º IZDA. 28004 MADRID

Tel.: + 34 91 310 12 77 Fax: + 34 91 319 53 34 E-mail: [amnistia.internacional@a-i.es](mailto:amnistia.internacional@a-i.es) Web: [www.a-i.es](http://www.a-i.es)

# ESPAÑA: Resumen informativo de Amnistía Internacional con relación al quinto informe periódico que presenta España ante el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de la ONU

---

Julio 2004

INTRODUCCIÓN

---

España ratificó la Convención para la Eliminación de todas las Formas de discriminación contra la Mujer (en adelante la Convención) en 1984. El Comité de la ONU sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer tiene previsto examinar el 5º Informe periódico de España el 7 de julio de 2004.

En su último documento de Observaciones finales relativo a los informes periódicos tercero y cuarto presentados por España, el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación hacia la Mujer de la ONU (en adelante el Comité) destacaba en forma inequívoca su preocupación por *“el aumento manifiesto de la violencia en el hogar”*<sup>1</sup>. Amnistía Internacional presenta este informe con el objetivo de ampliar la información del Comité sobre la actuación de las autoridades españolas frente a la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar, la misma que aparece como una grave manifestación de discriminación<sup>2</sup>. La organización ha realizado en los últimos dos años una serie de análisis sobre la adecuación de dicha respuesta institucional a los compromisos internacionales asumidos por España, teniendo como marco el estándar de la “diligencia debida”. Estos trabajos son los que han dado origen a este informe. Además, se aporta información sobre la situación de las mujeres solicitantes de asilo y sobre las víctimas de trata con fines de explotación sexual.

Amnistía Internacional sigue recibiendo información sobre la falta de protección efectiva de los derechos humanos de las mujeres. Esta falta de protección se manifiesta muy especialmente ante la violencia de género perpetrada en el ámbito más habitual y más oculto: el ámbito familiar.

El presente documento centra su atención en la falta de actuación del gobierno español para el cumplimiento de los artículos 2, 3, 5, 6, 7, 12, 14,15 de la Convención.

El informe se divide en tres apartados:

I.- Información general: apartado en el que se hace mención a las principales medidas adoptadas, así como al cambio de Administración estatal, y al nuevo proyecto de gestión en este ámbito.

II.- Motivos de preocupación sobre el cumplimiento de artículos específicos de la Convención, en el que la organización hace especial hincapié en los siguientes aspectos:

- Falta de verificación de la idoneidad de las políticas
- Falta de coordinación entre Comunidades Autónomas y Gobierno central
- Escasa dotación económica de las medidas y falta de transparencia presupuestaria
- Existencia de colectivos de mujeres especialmente discriminados
- Impunidad de los delitos de violencia (física, psíquica y sexual) contra las mujeres en el ámbito familiar.
- Falta de medidas adecuadas de sensibilización
- Falta de correcta asistencia sanitaria a las víctimas.

III.- Conclusiones. Este apartado incluye la referencia a medidas que, en opinión de Amnistía Internacional, sería importante que el Gobierno español impulsara para prevenir la violencia contra las mujeres.

# INDICE

<b>I. Información general .....</b>	<b>5</b>
<b>II. Motivos de preocupación sobre el cumplimiento de artículos específicos de la Convención.....</b>	<b>7</b>
1. Arts. 2 y 3 de la Convención: No se actúa para eliminar la violencia contra las mujeres con “todos los medios apropiados” y no se garantiza el ejercicio y goce de los derechos humanos de todas las mujeres. ....	7
2. Artículo 5 (a) de la Convención: Falta de medidas adecuadas de sensibilización para modificar patrones socioculturales que ayuden a prevenir la violencia de género. ....	13
3. Artículo 6 de la Convención: Falta de protección de las víctimas de redes de tráfico con fines de explotación sexual y su relación con la legislación migratoria y sobre asilo en España. ....	14
4. Artículo 7 de la Convención: Falta de participación de las mujeres en las políticas públicas. ....	15
5. Artículo 12 de la Convención: Falta de correcta atención sanitaria a las víctimas de violencia de género. ....	16
6. Artículo 14 de la Convención: Falta de programas estatales específicos para prevenir la violencia de género en el ámbito rural. ....	17
7. Artículo 15 de la Convención: Incumplimiento de la obligación de investigar la violencia contra las mujeres y de proteger y reparar a las víctimas.....	17
<b>III. Conclusiones .....</b>	<b>21</b>

## I. Información general

En España, según datos del Instituto de la Mujer relativos a un estudio elaborado en 2002, en esa fecha más de dos millones de mujeres sufrían violencia física y/o psíquica a manos de su pareja<sup>3</sup>. Según el Observatorio de la Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial, entre el año 2002 y el 2003, el número de mujeres asesinadas en el ámbito familiar fue de 131, y experimentó un incremento del 59% entre un año y otro<sup>4</sup>, lo cual pone de manifiesto la falta de efectividad de las políticas públicas contra la violencia hacia las mujeres.

Por otra parte, según datos oficiales, el 97% de las mujeres que sufren violencia a manos de su pareja en España no denuncia los hechos<sup>5</sup>. Este altísimo índice violencia oculta propicia que muy a menudo ésta quede impune y que las autoridades, la sociedad en general y los particulares hagan caso omiso de sus responsabilidades.

Cabe destacar el incremento sostenido de los asesinatos de mujeres a manos de sus parejas y ex-parejas; la falta de consideración de colectivos especialmente vulnerables (mujeres del área rural, solicitantes de asilo, inmigrantes clandestinas, mujeres discapacitadas); la ausencia de coordinación estatal de las políticas de protección de los derechos humanos de las mujeres gestionadas por los organismos de ámbito regional y local, que genera una falta de protección apropiada y la ausencia de estándar mínimo indispensable en todos los lugares; la falta de evaluación periódica, participativa y transparente de las políticas emprendidas; la escasez de diagnósticos y mapas de necesidades de las víctimas; la falta de diligencia en la investigación de los procesos penales derivados de denuncias de violencia de género en el ámbito familiar; la escasa y poco adecuada formación de los profesionales que han de apoyar a las víctimas; la ausencia de trabajo en profundidad en el ámbito sanitario y la escasa dotación económica de la mayor parte de las medidas emprendidas.

Según los datos más recientes de la Oficina de Asilo y Refugio de España, relativos al año 2002<sup>6</sup>, del total de 6.309 solicitantes, 2.435 eran mujeres. El grueso de las solicitantes provenían de los siguientes cinco países: Nigeria (784 mujeres /656 hombres); Colombia (462 mujeres/ 643 hombres); Cuba (332 mujeres/ 847 hombres); Sierra Leona (233 mujeres/ 42 hombres) y Rusia (93 mujeres/ 79 hombres).

No existen datos desglosados en función de las circunstancias alegadas en la solicitud, lo cual imposibilita conocer cuántas mujeres han solicitado asilo por motivos de género. Tampoco los datos sobre solicitudes admitidas y denegadas están desglosados por sexo, lo cual hace imposible obtener el dato de cuantas mujeres han obtenido asilo en España en un periodo determinado.

En los países en los que existe una mayoría de mujeres solicitantes (caso de Nigeria y Sierra Leona), el número de solicitudes denegadas en 2002 fue alto, lo cual preocupa a Amnistía Internacional, ya que según la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), Nigeria y Sierra Leona forman parte de los cuatro países de los que proceden la mayoría de las adolescentes introducidas en España por las redes de tráfico de personas para la explotación sexual<sup>7</sup>.

### ***Medidas adoptadas***

El gobierno español aprobó en 1998 el I Plan de Acción contra la Violencia doméstica (1998-2000) y en 2001 el II Plan Integral contra la Violencia doméstica (2001-2004)<sup>8</sup>, actualmente en vigor. Ambos instrumentos de trabajo presentan medidas interdisciplinarias para paliar la violencia doméstica. Sin embargo, en opinión de Amnistía Internacional no todas las áreas de actuación reciben la atención ni el respaldo financiero adecuados.

Además de los citados planes ejecutivos, en 2002 todos los grupos parlamentarios españoles salvo el del gobierno de entonces apoyaron la adopción de un proyecto de ley<sup>9</sup> que abordara de forma integrada todas las manifestaciones de la violencia de género y que propiciara un mayor control presupuestario de las políticas planteadas.

Tras el rechazo del Proyecto de Ley Integral contra la Violencia de Género se aceptó la creación de una Subcomisión del Congreso de Diputados que debería presentar una propuesta de consenso. El 1 de agosto de 2003 entró en vigor la *Ley reguladora de la Orden de Protección de las víctimas de violencia doméstica*<sup>10</sup>, que fue considerada una propuesta “de mínimos” por la mayor parte de los grupos que apoyaron el proyecto previo. Sin embargo, la viabilidad de las políticas planteadas en esta norma fue puesta en entredicho, pues a pesar de que prevé amplias funciones adicionales de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y de los organismos judiciales, fue tramitada sin acompañarse de un plan presupuestario (Memoria económica) específico, que garantizara el respaldo financiero adecuado. Por esta razón, el grueso del esfuerzo presupuestario se está delegando en las Comunidades Autónomas, con lo que se está produciendo una desigual y no pocas veces inconsistente puesta en marcha de las medidas previstas en función del territorio.

### ***Cambio de Administración Gubernamental***

El 14 de marzo de 2004 se produjo un cambio de Administración, que llevó al gobierno al principal partido de la oposición. Este partido político tenía entre sus compromisos electorales la eliminación de la violencia contra las mujeres, por lo que ha planteado en sus primeros días de gestión un proyecto de legislación “integral” contra la violencia de género. Este proyecto pretende aunar en un solo instrumento legislativo las políticas de prevención, apoyo a las víctimas, investigación y sanción de la violencia.

Amnistía Internacional considera positiva la aprobación de un instrumento legislativo de estas características, que posibilite un abordaje unitario y coherente del problema. Sin embargo, en el proyecto de reforma siguen existiendo graves lagunas respecto a las obligaciones establecidas en la Convención, algunas de las cuales fueron planteadas por el Comité en las *Observaciones Finales* que formulara a los informes del Estado español en 1999. En este documento se presentan las principales lagunas detectadas por la organización, así como las acciones recomendadas para paliarlas.

## **I. Motivos de preocupación sobre el cumplimiento de artículos específicos de la Convención**

**1. Arts. 2 y 3 de la Convención:** No se actúa para eliminar la violencia contra las mujeres con “todos los medios apropiados” y no se garantiza el ejercicio y goce de los derechos humanos de todas las mujeres.

### 1.1. Marco general

#### **Falta de verificación de la idoneidad de las políticas**

El artículo 2 de la Convención compromete a los Estados a actuar con todos los medios apropiados para garantizar los derechos de las mujeres frente a la discriminación, lo cual abarca una seria expresión de ésta como es la violencia. En su apartado b) les insta a “adoptar medidas adecuadas” para ello.

La Recomendación General 19 del Comité<sup>11</sup> también prevé que los Estados deben comprobar la idoneidad y eficacia de las medidas planteadas para combatir la violencia. Asimismo el Comité en su último informe insta a España a “*verificar de forma periódica la efectividad de las medidas que se tomen, y al concluir el período que abarca el Plan, hacer una completa evaluación de los resultados*”<sup>12</sup>.

Amnistía Internacional considera que las acciones del gobierno español son insuficientes y poco idóneas para conocer el impacto de las medidas puestas en marcha por un motivo esencial: no se realizan actividades destinadas a conocer las necesidades de las mujeres, tanto las generales como las específicas de los determinados grupos de mujeres especialmente vulnerables. Existen algunas iniciativas para estudiar el fenómeno de la violencia<sup>13</sup>, pero no existen acciones significativas destinadas a conocer las demandas de las mujeres y a evaluar las medidas puestas en marcha desde el punto de vista de las beneficiarias.

Esta falta de valoración de la idoneidad de las medidas se pone de manifiesto a partir de los siguientes datos:

- La presentación del II Plan Integral contra la Violencia doméstica (2001-2004) se produjo sin esperar a la obtención y publicación de los resultados del anterior plan (el I Plan de Acción contra la Violencia doméstica 1998-2000)
- El único documento de evaluación del I Plan de Acción contra la Violencia Doméstica hecho público por el Instituto de la Mujer ha sido el “Informe de Ejecución del Plan de Acción (1998-2000)”, cuya característica más sobresaliente es que se trata de una cuantificación de las actividades realizadas, sin ningún tipo de análisis de impacto de las mismas.

Además de esta evaluación de implementación existió un documento de evaluación externa, del cual el Instituto de la Mujer sólo suministra un breve resumen previa solicitud.

El Instituto de la Mujer ha desarrollado dos estudios sobre violencia contra las mujeres en España, uno publicado en 1999 y otro en 2002, que ha denominado Macroencuestas. Las Macroencuestas sobre la violencia contra las mujeres han sido presentadas como una forma de evaluar el Plan Integral contra la Violencia de Género. Sin embargo, las Macroencuestas son estudios sobre el fenómeno de la violencia, no sobre la idoneidad de los servicios previstos. El Estado sigue sin emprender estudios en profundidad destinados a conocer cuáles son las necesidades y las demandas de las mujeres víctimas de violencia, y cuáles son sus opiniones acerca de los recursos previstos para ellas.

En la relación de estudios subvencionados por el Instituto de la Mujer y que se especifican en el 5º informe periódico de España ante el Comité, ninguno de los citados ha tenido por objeto la realidad de un colectivo especialmente vulnerable como es el de las mujeres inmigrantes y su situación en España<sup>14</sup>.

El II Plan Integral prevé la realización de una evaluación que se encargará a un agente externo a la Administración, incluyendo las valoraciones de personas responsables de la puesta en marcha de las diferentes medidas así como de mujeres víctimas de malos tratos. La organización espera que no sólo se realice tal evaluación externa con la posibilidad de recabar la opinión de las víctimas sobre la idoneidad de los servicios, sino que el documento completo de evaluación sea público y se distribuya muy especialmente entre las organizaciones de todo el Estado.

La creación del “*Observatorio sobre Violencia Doméstica y de Género*”, área de trabajo del Consejo General del Poder Judicial, en septiembre de 2002, representa una buena oportunidad de evaluación y control de las prácticas judiciales en los casos de violencia contra las mujeres. Amnistía Internacional considera su creación un avance sustancial pero no suficiente, ya que sólo abarca uno de los ámbitos de intervención del Estado frente a la violencia de género: el judicial. El resto de áreas de actuación estatal frente a la violencia siguen sin ser objeto de estudio con rigor y con medios económicos y humanos a disposición.

Por otra parte, el “*Observatorio...*” presenta datos cuantitativos pero no profundiza en el análisis de las sentencias que infravaloran este tipo de delitos, ni tampoco avanza recomendaciones para paliar deficiencias importantes que viene documentando.

### **Falta de coordinación entre Comunidades Autónomas y el Gobierno Central**

En las *Observaciones Finales* a los informes presentados por España en 1999, el Comité expresó su preocupación porque, “*al no existir mecanismos de vigilancia eficaces en el Gobierno nacional, dicha descentralización [administrativa] pueda dar lugar a que la mujer goce de los derechos que se protegen en virtud de la Convención de forma desigual en el Estado parte*”<sup>15</sup>.

Cinco años después de esta importante indicación, la asunción de competencias plenas en materia de Servicios Sociales por parte de las Comunidades Autónomas no se ha acompañado de la necesaria coordinación y supervisión por parte del gobierno central, para asegurar una protección adecuada de los derechos humanos de las mujeres en todo el Estado. No existe ningún órgano estatal con decisiones de carácter vinculante, que asegure unos estándares mínimos de protección y atención de las mujeres frente a la violencia de

género. El organismo destinado a fomentar la coordinación entre el Instituto de la Mujer y las Comunidades Autónomas para todo tipo de políticas relativas a la Igualdad de Oportunidades (la Conferencia Sectorial) no emite pronunciamientos de carácter vinculante.

En el *II Plan Integral contra la violencia doméstica (2001-2004)* se contempla la creación de “una Comisión Permanente con los Organismos de Igualdad de las CCAA, que posibilite una adecuada coordinación y permita el intercambio de experiencias eficaces y/o novedosas”<sup>16</sup>. Sin embargo, según ha podido saber Amnistía Internacional esta Comisión no ha producido ningún tipo de trabajo destinado a promover la adecuación de las respuestas institucionales a estándares comunes previstos en las normas de derecho internacional de derechos humanos.

La garantía de una serie de estándares mínimos de prevención, investigación, apoyo a las víctimas y reparación, que aseguren la protección apropiada de los derechos humanos de todas las mujeres que viven en España, es un compromiso que debe ser asumido por las autoridades estatales. El incumplimiento de este compromiso por parte del gobierno central está produciendo los siguientes resultados:

- Decisiones que afectan al número y tipo de centros de emergencia y centros de acogida previstos, así como a los sectores de mujeres sin acceso a estos centros, están siendo adoptadas en el ámbito regional y/o municipal.
- Amplios sectores de mujeres están siendo excluidos de los servicios generales, sin que se les garanticen otros recursos adecuados a sus necesidades (ejemplo de las mujeres con una enfermedad mental, o discapacitadas).
- Existe una desigual distribución de la red de centros existentes y en bastantes regiones del conjunto del Estado no se cumple el estándar mínimo previsto por el Parlamento Europeo en su Resolución de 11 de junio de 1986<sup>17</sup>.
- Existe un escaso compromiso del gobierno central con la creación y mantenimiento de los diferentes tipos de centros de acogida.
- No existen modelos de actuación uniforme: su gestión es realizada por distintas entidades, en algunos casos ayuntamientos, Comunidad Autónoma, y en muchos casos ONGs a través de subvenciones. Cada centro prevé un tiempo de estancia determinado y unos requisitos propios de admisión, que como mucho son similares dentro de cada Comunidad Autónoma.

Es importante, además, iniciar una línea de investigación sobre las dificultades existentes en la coordinación, y realizar un mapa de recursos y necesidades por territorios.

### **Escasa dotación económica de las medidas y falta de transparencia presupuestaria**

Los organismos internacionales han recomendado que las medidas que se prevean lleven aparejado un presupuesto<sup>18</sup>. Además, la asignación presupuestaria es una forma de medir la voluntad política, la atención real prestada al problema y la idoneidad de cada una de las medidas planteadas. En España, las asociaciones de mujeres han criticado la dotación presupuestaria del *II Plan Integral* por considerarla “*precaria e insuficiente para ejecutar las medidas contenidas en el mismo, ya que la mayoría de las dotaciones propuestas no eran más que los gastos habituales de buena parte de la Administración central.*”<sup>19</sup>

La Memoria económica que se adjunta a los planes contra la violencia doméstica estatales no aparece desglosada por medidas concretas, motivo por el cual resulta muy difícil analizar la continuidad y proporción del apoyo financiero a cada medida. Sin embargo, a partir de la lectura de la Memoria económica, se puede concluir que tanto el I *Plan de Acción* como el II *Plan Integral* dedican poco presupuesto a la prevención y a la educación si lo comparamos con otras áreas. En el I Plan de Acción existían dos capítulos distintos, uno de “Sensibilización y Prevención”, y otro de “Educación y Formación”, a los que se asignaba el 4,9 y el 2,6% del presupuesto total respectivamente, según la memoria económica del propio Plan. El II Plan crea una única área de “Sensibilización y Prevención” donde se engloba también la educación y que recibe el 14% del Presupuesto asignado al II Plan. La investigación recibe también poco respaldo económico (4%).

## 1.2. Incumplimiento de los compromisos de protección de colectivos de mujeres especialmente vulnerables ante la violencia.

Los apartados e) y f) del artículo 2 de la Convención comprometen a los Estados a eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres, presentes en la normativa o en los usos y prácticas, tanto en la sociedad como en la propia Administración.

No está de más recordar que el ya indicado documento de *Observaciones Finales* del Comité a España, así como la Recomendación General 19 del mismo organismo hacen referencia a la existencia de colectivos de mujeres especialmente vulnerables ante la violencia y los abusos, y recomiendan al Estado la realización de diagnósticos específicos para conocer las necesidades de estos colectivos y de arbitrar así medidas idóneas para garantizar sus derechos fundamentales ante la violencia<sup>20</sup>.

Concretamente, Amnistía Internacional pretende llamar la atención del Comité sobre la falta de protección de los siguientes colectivos de mujeres:

- Mujeres inmigrantes indocumentadas
- Mujeres del área rural
- Mujeres discapacitadas
- Mujeres solicitantes de asilo
- Mujeres objeto de trata

En este apartado se aborda la preocupación de las mujeres inmigrantes indocumentadas y de las mujeres discapacitadas. La problemática de las mujeres objeto de trata se expone junto a la problemática del asilo, al hacer referencia al artículo 6 de la Convención; y la problemática de las mujeres del medio rural, se plantea al hacer referencia al incumplimiento del artículo 14 de la misma.

Desde la fecha en que el Comité realizó sus *Observaciones*, julio de 1999, el Instituto de la Mujer ha aprobado dos importantes instrumentos de planificación ejecutiva en este ámbito (el II Plan Integral contra la violencia doméstica y IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres<sup>21</sup>); sin embargo, en ninguno de dichos documentos se hace mención alguna a las necesidades específicas de los colectivos de mujeres objeto de preocupación del Comité, ni se prevén medidas específicas para paliar su situación de vulnerabilidad frente a la violencia y abusos.

A Amnistía Internacional le preocupa que la base de las políticas estatales contra la violencia de género se apoye en la consideración errónea de las mujeres como un colectivo homogéneo. Resulta esencial partir de la premisa de que las mujeres conforman un colectivo heterogéneo, y que además de los roles de género también se deben contemplar otros factores que se entrecruzan con el género, tales como la nacionalidad, la clase social, la etnia, la edad o la orientación sexual. Es la combinación de diferentes formas de discriminación, entre otros elementos, lo que define el acceso o la imposibilidad de acceder a los privilegios, el poder, el prestigio y una diversidad de recursos sociales y económicos. Estos factores pueden contribuir a aumentar su vulnerabilidad ante la violencia de género y obstaculizar su acceso a la protección y la justicia.

En suma, a pesar de las recomendaciones internacionales, el gobierno español sigue sin reconocer, de manera eficiente y efectiva la situación de especial vulnerabilidad de estos colectivos de mujeres y respecto a alguno de ellos, como el de las inmigrantes indocumentadas, ejerce prácticas administrativas abiertamente discriminatorias. A continuación se presentan las principales preocupaciones de la organización respecto a la situación de los citados colectivos. Como consecuencia de esa falta de reconocimiento, tampoco existen diagnósticos y políticas específicas dirigidas a eliminar los obstáculos, legales y de facto, que tales sectores de mujeres encuentran para el pleno desarrollo de sus derechos.

## Mujeres inmigrantes indocumentadas

El Instituto Nacional de Estadística cifra el número de personas extranjeras en España en 2.672.596 (1.249.418 son mujeres lo que supone el 46,85%). Según estos datos del padrón municipal aparecen 1.340.167 personas extranjeras que no figuran en el registro de inmigrantes con permiso de residencia del Ministerio del Interior, lo que permite calcular que la cifra de personas inmigrantes “*sin papeles*” ascendía hace apenas un año a 1.300.000 personas<sup>22</sup>.

Si tenemos en cuenta los porcentajes señalados en los supuestos anteriores, podemos deducir que al menos un 40-45 % de la cifra expuesta anteriormente son mujeres, lo que nos lleva a pensar que alrededor de 500.000 mujeres inmigrantes se encuentran en España en situación irregular.

Amnistía Internacional siente preocupación porque las mujeres migrantes indocumentadas están siendo discriminadas en el acceso a los servicios institucionales previstos para la atención a víctimas de violencia de género. En el Estado español existen determinadas prestaciones clave, dirigidas a garantizar los derechos humanos de las mujeres víctimas de violencia de género, que están siendo denegadas de forma sistemática a las mujeres migrantes indocumentadas, por el hecho de no tener residencia regular. Las dos prestaciones más importantes que están siendo denegadas o restringidas a las mujeres de este colectivo son las siguientes:

- ***Restricciones de acceso o permanencia en los centros de emergencia y centros de acogida a víctimas de violencia.***

Amnistía Internacional ya mostró preocupación por la falta de protección de los derechos humanos, evidenciada por una denuncia de la organización “SOS Racismo” sobre el hecho de que algunos centros valencianos para mujeres maltratadas avisaran a la policía cuando una mujer extranjera solicitaba acogida en uno de estos centros. La situación denunciada fue confirmada por la Consejería de Bienestar Social, que argumentó la

negativa a admitir mujeres indocumentadas porque “la Ley de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo les obliga a proceder de esta forma.”<sup>23</sup>

Amnistía Internacional ha podido saber que esta práctica discriminatoria tiene lugar en varias Comunidades Autónomas y en ocasiones depende de los criterios propios de cada centro de asistencia. El hecho de que los centros de atención dependientes de la administración no atiendan a mujeres no regularizadas tiene como consecuencia la “deriva” de los casos de estas mujeres de unos centros y organizaciones a otras, como denuncian unánimemente asociaciones que trabajan con este colectivo, sin ofrecer una solución que debería ser lo más rápida posible, suscitando la desprotección de estas mujeres mientras se las envía de un lugar a otro<sup>24</sup>.

Con esta práctica de “no admisión”, las administraciones públicas están incumpliendo las normas de derechos humanos ya citadas que obligan al Estado a garantizar la protección efectiva de los derechos humanos de todas las mujeres ante todo tipo de abusos y con todos los medios de que dicho Estado disponga.

- ***Denegación de acceso a la asistencia jurídica gratuita***

La Ley 4/2000 fue modificada por la 8/2000 en el sentido de eliminar el derecho a la asistencia jurídica gratuita de “los extranjeros que se encuentren en España inscritos en el padrón municipal”<sup>25</sup>, manteniendo en el artículo 22 de la citada ley únicamente la concesión de esta prestación para los “extranjeros residentes”. Al eliminarse la referencia a las personas inscritas en el Padrón Municipal, el término residente del artículo 22 se ha venido interpretando de forma restrictiva, aludiendo con él sólo a los residentes regulares.

En concreto, Amnistía Internacional ha podido saber que el Servicio de Atención a la Víctima del decanato de los Juzgados de Instrucción de Madrid aplica de forma sistemática este criterio, en virtud del cual las víctimas de violencia de género que carecen de “residencia legal” no pueden beneficiarse de la asistencia del Turno de Oficio especializado en Violencia Doméstica<sup>26</sup>. La exclusión de las mujeres indocumentadas de la prestación de la Justicia gratuita, es un obstáculo muchas veces insalvable para que las víctimas de violencia de género accedan a la justicia.

Amnistía Internacional considera esta práctica sistemática muy grave y celebra la Sentencia del Tribunal Constitucional que declara inconstitucional el inciso “*que residan legalmente en España*” del apartado a) del artículo 2 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita (LAJG). El Alto tribunal declara que el derecho a la tutela judicial efectiva forma parte de “*aquellos derechos fundamentales ‘que pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadano’ o, dicho de otro modo, con ‘aquellos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana que conforme al art. 10.1 de nuestra Constitución constituye fundamento del orden político español’*”<sup>27</sup>.

Amnistía Internacional lamenta que la última reforma de la Ley de Extranjería no haya servido para clarificar esta importante cuestión, y dejar sentada la garantía de que cualquier persona extranjera en España tiene garantizado el acceso a la asistencia jurídica gratuita en las mismas condiciones que una persona española.

## Mujeres con discapacidad

Las mujeres discapacitadas son un colectivo con necesidades específicas y especialmente vulnerable en el contexto de la violencia de género. Sin embargo, ninguno de los Planes de acción contra la violencia elaborados por el gobierno ha previsto medida alguna respecto de este colectivo.

Además, Amnistía Internacional muestra preocupación por el hecho de que a las mujeres con discapacidad que sufren violencia de género en el ámbito familiar no se les esté garantizando la protección y atención necesaria. Es indicativo un informe de la Defensora del Pueblo Vasco en el que se evidencia que *“Las mujeres con problemas de discapacidad física, psíquica o sensorial, cuando son víctimas de una situación de abuso y violencia doméstica, no pueden acceder a estos recursos. Muchos de los pisos de acogida ni siquiera están preparados para que puedan ser utilizados por personas con problemas de movilidad (situados en pisos altos, sin ascensor...)”*<sup>28</sup>

Las necesidades específicas de estos colectivos de mujeres especialmente vulnerables, deberían ser objeto de diagnóstico y el Gobierno debería prever medidas específicas para la atención y reparación de cada uno de estos grupos de mujeres, así como supervisar su puesta en marcha en todas las Comunidades Autónomas del Estado.

## **2. Artículo 5 (a) de la Convención: Falta de medidas adecuadas de sensibilización para modificar patrones socioculturales que ayuden a prevenir la violencia de género.**

El Comité recomendó a España *“que se asigne alta prioridad a las medidas para erradicar los estereotipos tradicionales que perpetúan la discriminación directa o indirecta contra la mujer”*<sup>29</sup>.

Entre las medidas de sensibilización o prevención puestas en marcha por el gobierno español destacan especialmente las campañas contra la violencia desarrolladas en la televisión, emisoras de radio y prensa de ámbito nacional. Estas campañas presentan las siguientes características:

- Están dirigidas fundamentalmente a las mujeres víctimas de violencia. De todas las campañas llevadas a cabo por el Instituto de la Mujer todas menos una, la del año 2000, se ha dirigido a las víctimas. Desde la primera en 1998 (*Nunca es tarde para volver a empezar de nuevo*) o la segunda de 1999 (*Si ocultas la verdad, nadie sabrá que necesitas ayuda*) a la última en 2002 (*Si te quedas sin palabras te quedarás sin nada, Recupera tu vida, habla*).
- Sus objetivos concretos son dos: “insistir en la necesidad de denunciar el maltrato e informar a las mujeres de que existen profesionales que pueden prestarles una ayuda especializada”<sup>30</sup>. Esto es, que buscan que se produzca un cambio de actitud en las mujeres, más que en la sociedad en su conjunto o en los hombres violentos.
- Son de corta duración. Las campañas son diferentes cada año y su duración en los medios no suele superar el mes. Se suelen programar para que coincidan con el mes de noviembre por ser el 25 de este mes el día mundial contra la violencia de género.
- No son evaluadas en profundidad: La evaluación del impacto de las campañas depende mucho de a quién estén dirigidas y qué resultado se persiga. El Instituto de la

Mujer, que como hemos visto ha considerado importante dirigir la mayor parte de las campañas de ámbito estatal al cambio de actitudes en las mujeres que sufren la violencia, evalúa como muy positivas las campañas “*porque, en cada ocasión, coincidiendo con las emisiones, el número de llamadas sobre malos tratos, recibidas en el teléfono de 24 horas del Instituto de la Mujer se ha incrementado notablemente*”<sup>31</sup>. Sin embargo, qué atención se ha proporcionado a las mujeres demandantes y si sus necesidades se han visto cubiertas a partir de la campaña, son dos extremos importantes que no son evaluados.

La sensibilización de la población frente a la violencia requiere que las campañas sean más visibles y de amplio espectro, y que se destinen esencialmente a la población general y muy especialmente al cambio de actitudes de los hombres violentos. La información a las mujeres y la tan necesaria transmisión de apoyo deberían ser tareas mucho más asumidas por instancias más cercanas a la ciudadanía, como los ayuntamientos, y sus mensajes, especialmente sensibles a las necesidades y posibilidades de las mujeres víctimas de la violencia.

### **3. Artículo 6 de la Convención: Falta de protección de las víctimas de redes de tráfico con fines de explotación sexual y su relación con la legislación migratoria y sobre asilo en España.**

Aunque la Ley de Extranjería introduce en su reforma del 2000 una alusión en el art. 59 a la documentación de víctimas de “redes organizadas”<sup>32</sup>, y el reglamento prevé la posibilidad de documentar a las personas con un permiso de residencia por circunstancias excepcionales en casos de colaboración con la justicia, se trata de una normativa genérica que no contempla específicamente la realidad de las mujeres que son víctimas de trata para la explotación sexual.

En España se carece de una clara normativa que garantice la protección de las mujeres que son víctimas de las redes de prostitución. La Ley de Protección de Testigos y Peritos<sup>33</sup>, que carece de desarrollo reglamentario, únicamente contiene líneas generales de protección, y su aplicación oportuna y efectiva no está debidamente garantizada, pues depende de la valoración que el juez realice en cada caso concreto. El principal problema es que no todos los jueces conocen la posibilidad de aplicación de esta norma, y en bastantes ocasiones las medidas adoptadas no se adecuan a las necesidades de las mujeres.

Las medidas de apoyo social para estas víctimas son claramente insuficientes y se condiciona la obtención del permiso temporal de residencia (válido por un año y renovable) a que la información que proporcione la víctima sea esencial para la desarticulación de la red de tráfico. Este requisito deja en muchos casos a la denunciante y a su familia, en una situación de total desprotección y vulnerabilidad frente a la red de tráfico.

La legislación española de asilo no incluye de manera específica como motivo para obtener el estatuto de refugiada de la Convención de Ginebra, la persecución por la violencia de género, quedando sujeta a la interpretación que las autoridades puedan hacer del concepto de “*pertenencia a un determinado grupo social*” para contemplar este tipo de violaciones de derechos humanos como motivo de asilo.

La Directiva sobre *mínimos estándares para la definición y estatuto de los nacionales de un tercer país o apartadas como refugiados y otras personas en necesidad de protección internacional*<sup>34</sup> sí reconoce expresamente en su art. 9(f) la violencia de género como acto de persecución. El Alto Comisionado para los Refugiados de Naciones Unidas

también se ha pronunciado en este sentido: debe garantizarse el asilo o el acceso a los procedimientos de asilo de las mujeres víctimas de tráfico<sup>35</sup>. Por lo que se considera necesario adecuar la legislación interna a la citada normativa comunitaria, donde se prevé la persecución por género como motivo para acceder al estatuto de refugiada, facilitando los mecanismos adecuados de protección frente a la no-devolución de las víctimas y su derecho a una debida reparación. El término reparación debe incluir, tanto el resarcimiento económico o indemnización, como el debido apoyo integral a las víctimas.

#### **4. Artículo 7 de la Convención: Falta de participación de las mujeres en las políticas públicas.**

La Convención en su artículo 7 b) compromete a los Estados a garantizar el derecho de las mujeres a *“participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de estas”*. El Comité ha instado a España a que *“redoble su colaboración con las organizaciones de la sociedad civil”*<sup>36</sup>.

Las asociaciones de mujeres en España reclaman el diálogo entre instituciones y sociedad civil para proyectos tan decisivos como los Planes de Igualdad de Oportunidades, los Planes de empleo y, por supuesto los Planes contra la violencia. Una veintena de colectivos entre los que se encuentran las principales asociaciones españolas de mujeres que trabajan en el ámbito de la violencia, afirmaron con ocasión de la evaluación de Beijing+5 que el en caso del gobierno español *“la incorporación de la iniciativa social a la acción política ha sido cuanto menos escasa, (...) aunque el gobierno plantea que la participación activa de las mujeres y la incorporación de sus puntos de vista es necesaria, la realidad se ha formulado de manera muy distinta: ni la iniciativa social se tuvo en cuenta al aprobar el III Plan de Igualdad de Oportunidades ni se ha alentado la participación y el trabajo desarrollado por las redes de mujeres”*<sup>37</sup>.

Actualmente, los cauces previstos por el Instituto de la Mujer, el Consejo Rector del Instituto de la Mujer y el Observatorio de Igualdad de Oportunidades, resultan insuficientes. En el caso del Consejo Rector, su composición la deciden a título personal los Ministros o Ministras del ramo. Por tanto, no está regulada la participación de las asociaciones de mujeres en este organismo, que según su ley de creación se encarga de *“la promoción y el fomento de las condiciones que posibiliten la igualdad social de ambos sexos y la participación de la mujer en la vida política, cultural económica y social”*<sup>38</sup>. Otro ejemplo de esta insuficiente participación radica en la composición del *Observatorio de Igualdad de Oportunidades*: de sus 48 integrantes, tan sólo 6 son representantes de asociaciones de mujeres de ámbito nacional, designadas por el propio Observatorio.

En suma, parece que este tipo de órganos no son suficientes para articular el derecho fundamental de las ciudadanas a participar en los asuntos públicos que les afectan. Atendiendo a las cuatro grandes fases por las que transcurre toda actuación (diagnóstico, elaboración, gestión y evaluación), se puede concluir que las organizaciones no gubernamentales carecen de protagonismo en el diagnóstico, en la elaboración y en la evaluación de las medidas. Y que en el único momento en que el gobierno da cabida a las asociaciones es, al parecer, en la gestión de los distintos servicios.

## 5. Artículo 12 de la Convención: Falta de correcta atención sanitaria a las víctimas de violencia de género.

La recomendación general nº 24 del Comité prevé que el Gobierno “*debe garantizar la capacitación de los trabajadores de la salud sobre cuestiones relacionadas con el género de manera que puedan detectar y tratar las consecuencias que tiene para la salud la violencia basada en el género*” (párr. 15 b). A pesar de la elaboración de diferentes Protocolos de actuación y coordinación por parte del Estado, éstos no han incidido en la formación de los/as profesionales de la salud y no se han establecido mecanismos para su supervisión y evaluación.

En el 5º informe periódico del Gobierno español ante el Comité tampoco se especifica cuántos cursos se han puesto en marcha, que contenidos presentaban, si eran obligatorios o voluntarios, el número de asistentes, de qué sexo, etc.

En lo que respecta a los estudios en Facultades de Medicina, Enfermería, y Trabajo Social tampoco existen materias que capaciten al alumnado en esta materia. El Gobierno sigue sin incluir formación obligatoria en materia de violencia contra las mujeres tanto en facultades como en procesos de especialización de profesionales de la medicina o de la psicología.

Los cursos de formación para profesionales en materia de violencia familiar, no son obligatorios y no se ha evaluado su impacto sobre la atención y detección de víctimas de malos tratos.

Es necesario que el personal de salud (tanto en los servicios públicos como privados) conozca cuáles son sus funciones, así como qué información debe dar a la víctima. No obstante, al no existir mecanismos de supervisión resulta imposible valorar el cumplimiento de la Ley y de los protocolos de actuación.

Como parte de las actividades del *I Plan de Acción contra la violencia doméstica*, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud desarrolló un Protocolo de Atención Socio Sanitaria. Para la elaboración de este instrumento se revisaron protocolos ya existentes en el país, además una primera versión fue enviada a diferentes instancias para su revisión y comentarios (Consejo Interterritorial Sistema Nacional de Salud: 2000). Si bien el I Plan incluyó la impresión, la reimpresión en el 2000 y la distribución de este material a nivel nacional (25.095 ejemplares en total) no se ha encontrado información sobre si esta distribución incluyó acciones dirigidas a sensibilizar al personal sobre la importancia de su uso, ni hacia la capacitación para su uso. Tampoco se han encontrado referencias sobre si se iniciaron acciones para promover su uso, evaluación o insertar modificaciones.

En este sentido cabe destacar que en el momento de la primera impresión del material, la violencia psíquica aún no estaba tipificada como delito. Pese a que la norma que modifica el Código Penal tipificando la violencia psíquica como delito entró en vigor el 10 de junio de 1999, el material reimpresso en 2000 recomienda en relación al registro del maltrato psicológico:

*“Cuando se produzca modificación del art. 153 del Código Penal y se tipifique como delito los malos tratos psíquicos, se oficialarán como los físicos, mientras se archivarán en la historia clínica”<sup>39</sup>.*

Amnistía Internacional muestra preocupación por este hecho, pues a pesar de que la violencia psíquica está tipificada como delito desde el año 1999, el Protocolo actualmente vigente continúa sin actualizarse en esta importante materia, con lo que puede haber propiciado que aquellos/as profesionales no informados sobre esta modificación en el Código Penal omitan el registro e información respecto de los casos de violencia psíquica.

La falta de adecuación de este material de ámbito estatal, con toda probabilidad explica que en general todas las herramientas elaboradas en el ámbito sanitario se centren en la violencia física, tomándose sólo como información complementaria el estado emocional de la víctima en el momento de presentarse al servicio de salud y los antecedentes de interés relacionados a las lesiones.

## **6. Artículo 14 de la Convención: Falta de programas estatales específicos para prevenir la violencia de género en el ámbito rural.**

El Comité ha expresado a los Estados su preocupación porque *“las mujeres rurales corren mayores riesgos de ser víctimas de violencia a causa de la persistencia de las actitudes tradicionales relativas al papel subordinado de la mujer”*<sup>40</sup>,

En España, la primera Macroencuesta del Instituto de la Mujer puso de relieve que existe mayor incidencia en las áreas rurales de la violencia de género en el ámbito familiar “no reconocida” por las mujeres que la sufren<sup>41</sup>. La distancia respecto a los recursos es un importante freno a la hora de que las mujeres rurales obtengan una ayuda acorde a sus necesidades. En el ya citado e ilustrativo informe de la Defensora del Pueblo Vasco, se hace referencia a la falta de accesibilidad de las mujeres de áreas rurales a los recursos derivada de una concentración territorial de los mismos. Además, según dicho informe *“no se trata sólo de problemas de transporte o desplazamiento, sino de superar determinadas actitudes, especialmente en mujeres de mayor edad”*<sup>42</sup>.

A pesar de que la violencia de género en el medio rural presenta dificultades añadidas y de la lejanía de estas mujeres respecto a los dispositivos de apoyo, el Instituto de la Mujer no ha previsto en sus dos Planes ningún tipo de actuación específica respecto a este colectivo. Tampoco se ha desarrollado ningún diagnóstico sobre las necesidades de este colectivo.

Además, como ya se ha apuntado, existe una gran falta de coordinación de las medidas y servicios para mujeres rurales de ámbito estatal.

## **7. Artículo 15 de la Convención: Incumplimiento de la obligación de investigar la violencia contra las mujeres y de proteger y reparar a las víctimas.**

Otra de las recomendaciones del Comité en sus *Observaciones Finales* de 1999, fue la de verificar que *“tanto la investigación como la instrucción de causas por violencia de esa índole se practiquen con el mismo rigor que en el caso de los demás delitos penales”*.<sup>43</sup>

En el mismo sentido, la Asamblea General de la ONU ha instado a los gobiernos que *“examinen o evalúen su legislación y principios, procedimientos y prácticas legales vigentes en materia penal (...) a fin de determinar si tienen un efecto negativo para la*

*mujer y, de ser así, los modifiquen para que la mujer reciba un trato imparcial en la justicia penal*<sup>44</sup>.

El ítem 24 (i) de la ya mencionada Recomendación general 19 prevé que los Estados articulen “procedimientos denuncia y reparación, la indemnización inclusive”.

Según datos del Observatorio sobre Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial, la intervención del médico forense en los procesos por violencia de género en el ámbito familiar es únicamente del 18%. Además, en el 64% de los casos, la no comparecencia se produce por la decisión del propio profesional de no intervenir.<sup>45</sup>

Otra de las preocupaciones de Amnistía Internacional es la falta de asistencia de abogado/a a las víctimas de estos delitos. Según datos del citado informe, en el 92% de los procedimientos no consta la intervención de abogado asistiendo a las víctimas. En el 8% restante, el/la profesional asiste a la víctima en su declaración ante el Juzgado, y sólo interviene activamente en el procedimiento en el 4% de los casos<sup>46</sup>.

Amnistía Internacional considera que el 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. Ésta 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:

Falta de diligencia en la investigación de las denuncias por parte de funcionarios policiales y judiciales (con especial preocupación en la falta de diligencia de los médicos forenses) 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 testigo.

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, es otra de las preocupaciones de la organización. Esta suspensión de condena deriva de la cuantía de la pena impuesta, más baja que en otros delitos, que permite a los condenados de estos delitos disfrutar de este beneficio.

Falta de protección efectiva de las mujeres que denuncian y falta de reparación de las víctimas.

Amnistía Internacional ha documentado dos casos de mujeres asesinadas por sus parejas, que reflejan la falta de “diligencia debida” del Estado en orden a prevenir la violencia y proteger y reparar a las víctimas.

<p><b>Alicia Arístregui</b>, residente en Navarra, denunció por primera el doce de enero de 2002 la violencia recibida durante 14 años por parte de su marido, del que se hallaba en proceso de separación, e ingresó al día siguiente en el centro de acogida para mujeres maltratadas del Gobierno de Navarra. El 14 de enero, como medida cautelar, se dictó un auto en el que se imponía a su marido la prohibición de acercarse a menos de 500 metros de ella y cualquier comunicación durante un periodo de seis meses.</p>
---

En la denuncia, **Alicia Arístregui** expresó también la convicción de que su marido podría cumplir con sus amenazas ya que le consideraba una persona agresiva y que, como figuraría más tarde en el informe psiquiátrico legal, había sido encarcelado en 1980 por lesiones y en 1982, 1985 y 1986 por robo con violencia.

A partir de este momento, y hasta su muerte, se produjeron repetidas amenazas tanto a Alicia Arístregui como a su familia e incumplimientos continuos de la orden de alejamiento que fueron denunciados en múltiples ocasiones tanto por ella como por sus hermanos, advirtiendo en cada ocasión la peligrosidad del caso sin obtener por parte de la justicia una protección efectiva, no siendo citada en ninguna ocasión por el juzgado. Esta situación perduraría hasta la mañana del nueve de abril de 2002, en que Alicia Arístregui, tras dejar a sus hijos en la parada del autobús escolar, fue sorprendida por su marido quien la apuñaló a la altura del corazón, volviendo a hacerlo otras cuatro veces tras caer al suelo y causándole la muerte.

La orden de alejamiento dictada no fue en ningún momento puesta en conocimiento de la Policía Municipal de Villava a pesar de que la persona beneficiada por la misma residía en dicha localidad y, en julio de 2003, el Consejo General del Poder Judicial respaldó la actuación del juez al considerar que “la coordinación de los diferentes cuerpos policiales no compete al Poder Judicial”.

**Mar Herrero** fue asesinada el trece de octubre de 1999 en Madrid por un hombre con quien había mantenido una relación que ella había decidido terminar y que había sido condenado en febrero de 1995 por el asesinato frustrado de una pareja anterior, tras decidir ésta romper con él. En marzo de 1999, pese a las opiniones en contra del educador y el psicólogo de la prisión, quien advirtió de las altas posibilidades de reincidencia, el agresor obtuvo la libertad condicional. Mar Herrero denunció a la policía la situación de acoso y amenazas a las que se vio sometida tras la ruptura y la fiscalía pidió la revocación de la libertad condicional, que fue denegada siete días antes de su muerte.

En mayo de 2003, la Sala Segunda de lo Penal del Tribunal Supremo denegó una indemnización concedida por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid a la familia de la víctima al considerar que solo podría aplicarse la responsabilidad del Estado si “el delito productor de responsabilidad civil lo hubieran cometido las autoridades o funcionarios penitenciarios (administrativos o judiciales) encargados del limitado control del condenado, o bien la autoridad judicial o funcionarios del juzgado de Alcobendas, que conoció de las amenazas de que estaba siendo objeto la víctima, mucho antes de morir asesinada”.

La falta de protección efectiva de las mujeres que han denunciado amenazas, se debe en gran parte a la falta de medios humanos y materiales necesarios para realizar el control de los denunciados sobre los que pesan órdenes de alejamiento. Además, la falta de coordinación entre los distintos cuerpos y fuerzas de seguridad y la autoridad judicial es otro de los motivos de preocupación de Amnistía Internacional.

Respecto a la reparación de las víctimas, cabe destacar que la ley de Ayudas y Asistencia a víctimas actualmente vigente<sup>47</sup> no es aplicable a todas las víctimas de violencia de género en el ámbito familiar. Se exige que los resultados del delito sean de muerte o de lesiones corporales graves o de daños graves en la salud física o mental, con excepción de las víctimas de delitos sexuales aunque el delito haya sido cometido sin violencia.

Existen también algunas modalidades de reparación que la ley sólo concede a las víctimas por delitos de terrorismo, y que deberían poderse aplicar al resto de víctimas, muy especialmente a las de violencia de género. Son las relativas a ayudas de estudio, gastos por tratamientos médicos en la cuantía no cubierta por cualquier sistema de previsión al que la víctima estuviera acogida y otros daños materiales.

Amnistía Internacional reclama la aprobación de una legislación que equipare a todas las víctimas de delitos violentos y que provea respuestas específicas para los colectivos que presentan características especiales, como es el caso de las víctimas de violencia de género. El *II Plan Integral* no prevé acciones encaminadas a lograr este objetivo.

A modo de conclusión, cabe decir que el Gobierno, en el *II Plan Integral* no concede importancia a la reparación digna y adecuada a las víctimas de estos delitos. Amnistía Internacional estima imprescindible que el Estado español ofrezca a las víctimas rápida y adecuada reparación por los abusos sufridos.

### ***Medidas de capacitación a las fuerzas de orden público***

Otra de las recomendaciones del Comité a España es la inclusión “*en el programa básico de estudios de las fuerzas de orden público, con carácter obligatorio, [de] las cuestiones relativas a la violencia en el hogar*”<sup>48</sup>

El Instituto de la Mujer ha suscrito convenios de colaboración con Organismos de Igualdad de Oportunidades de las Comunidades Autónomas y con otras Instituciones para impartir formación a los profesionales de las Fuerzas policiales. Sin embargo, al igual que sucede con los profesionales de la carrera judicial, esta formación no se imparte a través de módulos de carácter obligatorio, ni tampoco se le dota de la necesaria perspectiva de género. En el “Informe de Ejecución del Plan de Acción (1998-2000)” se cuantifican los cursos realizados por el Instituto de la Mujer, en colaboración con otros organismos. Sin embargo, falta saber cuál ha sido el impacto de estos cursos en la calidad del trabajo de las personas participantes y si éstos han cubierto sus expectativas. Esta información no se ha publicado con lo que se deja una importante laguna.

### III. Conclusiones

Entre las conclusiones principales de este informe, podemos destacar las siguientes:

- Amnistía Internacional considera que amplios sectores de mujeres en España se encuentran desprotegidas frente a la violencia de género en el ámbito familiar. No existe un reconocimiento institucional sobre la especial vulnerabilidad de los colectivos de mujeres destacados como vulnerables por el Comité: mujeres migrantes indocumentadas; mujeres rurales; mujeres solicitantes de asilo y mujeres discapacitadas.
- Existe una desigual protección por razones geográficas. Las medidas de apoyo integral dirigidas a mujeres presentan diferencias en función de la zona geográfica en que se encuentran, sin resultar garantizada algunas veces la cobertura de niveles mínimos de atención, siendo especialmente preocupante lo relativo a la acogida provisional de mujeres maltratadas.
- Existen medidas y prácticas manifiestamente discriminatorias y contrarias a los derechos humanos de las mujeres inmigrantes en situación irregular víctimas de violencia de género. En el Estado español existen determinadas prestaciones clave, dirigidas a la garantizar los derechos humanos de las mujeres víctimas de violencia de género, que se están denegando de forma sistemática a las mujeres migrantes indocumentadas, por el hecho de no tener residencia regular. Entre estas prestaciones denegadas destacan la asistencia jurídica gratuita y el acceso a la red de recursos de protección y apoyo a víctimas de violencia.
- No existe una práctica de evaluación externa y transparente de las políticas, que tenga como punto clave la participación de las mujeres en la orientación y mejora de las mismas. No se han rendido cuentas sobre los impactos y resultados del *Plan de Acción contra la violencia (1998-2000)*, emprendiéndose uno nuevo sin presentar información pública al respecto.
- Existe preocupación por la insuficiente información sobre la asignación de fondos dispuesta para llevar adelante las acciones, lo cual no permite valorar la importancia que se concede a cada actuación contenida en tales planes, aspecto relevante para valorar el peso de las medidas adoptadas.
- En el campo de las campañas de sensibilización emprendidas, predomina un mensaje dirigido fundamentalmente a las mujeres maltratadas, siendo por el contrario muy débiles los mensajes destinados a los varones y a la sociedad en general. Además, destaca la corta duración de las campañas y la falta de participación de las organizaciones de mujeres y de la sociedad en general en su desarrollo.
- Destaca la falta de diligencia de los médicos forenses en la investigación de las denuncias y la escasa asistencia letrada a víctimas en los procesos judiciales.
- Es preocupante lo habitual de la suspensión de las condenas en este tipo de delitos, frecuentemente sin garantías ni obligaciones añadidas.

- Existen insuficientes mecanismos de control efectivo de las medidas de protección judicial.
- Las víctimas de violencia de género en el ámbito familiar se encuentran en desventaja en materia de reparaciones con relación a otras víctimas de delitos violentos. Especialmente, las víctimas de violencia psíquica encuentran escasas posibilidades de reparación.

Para paliar esta situación, en opinión de Amnistía Internacional resultaría de suma importancia que el gobierno español impulse, entre otras, las siguientes medidas:

- Revisar la legislación actual, códigos y procedimientos, y adoptar las medidas legislativas y de otra índole necesarias para garantizar la seguridad de las mujeres en el ámbito familiar desde una perspectiva centrada en los derechos humanos de las mujeres y de fuerte compromiso con la erradicación de la violencia de género bajo un enfoque que se dirija a sus causas.
- Incorporar en la legislación dirigida a prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género, los contenidos y alcances de las normas internacionales de derechos humanos, en especial, la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y de las Recomendaciones Generales 19 y 24, así como las Observaciones del Comité a los sucesivos informes periódicos de España.
- El Estado español debe adaptar su normativa interna a la Directiva de la Unión Europea sobre asilo. Adecuar la legislación española a la Directiva sobre mínimos estándares para la definición y estatuto de los nacionales de un tercer país o apátridas como refugiados y otras personas en necesidad de protección internacional, reconociendo expresamente en la legislación de asilo la condición de refugiada a las mujeres que huyen de persecución por motivos de género, así como garantizar protección a cualquier mujer que llegue a España huyendo de esa persecución.
- Debe garantizarse el asilo o el acceso a los procedimientos de asilo de las mujeres víctimas de tráfico, para lo cual es necesario adecuar la legislación interna, facilitando los mecanismos adecuados de protección frente a la no-devolución de las víctimas y su derecho a una debida reparación.

Cabe destacar la importancia de introducir estas recomendaciones en el Reglamento de la nueva Ley de Extranjería, actualmente en fase de elaboración.

- El Estado español debe ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares.
- La legislación debe garantizar la protección de todas las mujeres víctimas de violencia de género sin discriminación de ningún tipo. Por lo tanto, el Estado español debe prever medidas especiales para remediar las particulares desventajas que afectan a ciertos sectores de mujeres a fin de asegurar su acceso a la justicia y a la obtención de protección.
- Garantizar la investigación inmediata y exhaustiva de todas las denuncias presentadas sobre violencia de género en el ámbito familiar. Deben, por tanto,

revisarse las normas y directrices aplicadas por los médicos forenses y asegurar exámenes sin demora por parte de especialistas, de ser posible una mujer.

- Identificar y eliminar los mecanismos y prácticas que favorecen la impunidad de los actos de violencia de género en el ámbito familiar.
- Garantizar el cumplimiento riguroso de las órdenes de protección adoptadas por la autoridad competente, con especial referencia a las de alejamiento.
- Asegurar la reparación rápida y adecuada a las víctimas de violencia de género incluida una indemnización justa, así como atención médica y recuperación integral. Equiparar a las mujeres víctimas de violencia de género con las otras categorías de víctimas de delitos violentos en el acceso a ayudas y prestaciones.
- Asegurar que en todo el Estado se proporcionen servicios y refugio a las víctimas-sobrevivientes de violencia de género en el ámbito familiar. Debe garantizarse que la gestión de tales servicios sea conducida bajo criterios centrados en los derechos humanos de las mujeres, con una clara incorporación de las cuestiones de género, y dirigidos a incrementar la autonomía de las mujeres.
- Incluir en la formación de todos los y las profesionales encargados de hacer cumplir la ley asignaturas que les doten de capacidades para que puedan ocuparse eficazmente de las denuncias de violencia de género en el ámbito familiar.
- Analizar, evaluar y revisar periódicamente los planes y medidas adoptadas para combatir la violencia de género en el ámbito familiar, asignándoles a las mujeres y a las organizaciones de mujeres una participación activa en dicho proceso y en la formulación de los posibles ajustes a dichas medidas. La participación de las mujeres debe ser un objetivo estratégico de los planes.
- Asegurar recursos suficientes para llevar adelante los planes y medidas, y expresar de modo desglosado las asignaciones presupuestarias destinadas a cada una de las acciones incluidas en los planes.
- Realizar campañas sostenidas dirigidas a hombres y mujeres con relación a los derechos humanos de las mujeres, en particular sobre la cuestión de la violencia de género en el ámbito familiar.
- Asegurar una adecuada difusión del material divulgativo sobre mecanismos de protección de los derechos humanos de las mujeres, incluidos servicios y recursos disponibles, garantizando su más amplia distribución.
- Eliminar todas aquellas disposiciones legales y administrativas que vulneren los derechos humanos o coloquen en situación de vulnerabilidad a las mujeres inmigrantes irregulares; entre otras, las contenidas en la legislación de extranjería y sobre asistencia legal gratuita.
- Realizar un diagnóstico de necesidades de las mujeres rurales, identificando las dificultades y desventajas que experimentan aquellas que son víctimas de violencia de género en materia de acceso a la justicia y a la red de protección

pública. Formular medidas para remediar tales desventajas. Asegurar la participación de las organizaciones de mujeres rurales.

- Las autoridades deben recabar información estadística actualizada sobre el grado de extensión de la violencia de género en el ámbito familiar. Estos datos deben hacerse públicos y difundirse ampliamente. Se deben suministrar estadísticas desagregadas que permitan diferenciar los actos de violencia de género cometidos contra las mujeres por parte de sus parejas o ex parejas, de otras formas de violencia.
- Las autoridades deben recabar información sobre las necesidades y demandas de las mujeres que sufren violencia familiar bajo metodologías adecuadas y desde la perspectiva de la heterogeneidad de las mujeres. Esta información será la base para diseñar políticas eficaces. Los diagnósticos deben incluir de manera específica las necesidades de los colectivos especialmente vulnerables.
- Realizar un estudio sobre los índices de condena respecto de los delitos violentos cometidos contra mujeres, a fin de evaluar posibles resultados discriminatorios contra las víctimas de abusos cuando éstas son mujeres. Esta información será crucial para conocer si el Estado cumple con la diligencia debida para sancionar la violencia contra la mujer y combatir la impunidad.

---

<sup>1</sup> *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*: Spain. 01/07/99, A/54/38, paras. 236 – 277; 21º. Período de sesiones, 7 a 25 de junio de 1999: apartado “Principales esferas de preocupación y recomendaciones”, ítem 9.

<sup>2</sup> A través de la Recomendación General 19, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 11º período de sesiones, 1992, quedó confirmada la inclusión de la violencia contra la mujer dentro de la definición de discriminación contra la mujer contenida en el artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer: “*El artículo 1 de la Convención define la discriminación contra la mujer. Esa definición incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad. La violencia contra la mujer puede contravenir disposiciones de la Convención, sin tener en cuenta si hablan expresamente de la violencia*”, parr. 6.

<sup>3</sup> Macroencuesta sobre violencia contra las Mujeres, Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2002, en <http://www.mtas.es/mujer/mcifras/principa.htm>

<sup>4</sup> Se ha sostenido que en 2002 el número de mujeres asesinadas a manos de sus parejas fue de 50 y en 2003 de 81. *Cfr.* CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. Observatorio de la Violencia Doméstica y de Género, “*Informe sobre muertes violentas en el ámbito de violencia doméstica en el año 2003*”; Madrid; 2004; pág. 24.

<sup>5</sup> Estadísticas de denuncias del Ministerio del Interior de 2003, recogidas en la página web del Instituto de la Mujer <http://www.mtas.es/mujer/mcifras/principa.htm> ; Op. Cit.

<sup>6</sup> Memoria 2002 de la Oficina de Asilo y Refugio de España, Madrid, 2002, pags.25-26.

<sup>7</sup> Informe 2003 de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), Madrid, 2003; pág. 51.

<sup>8</sup> Adoptados por Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 30 de abril de 1998 y 11 de mayo de 2001, respectivamente.

<sup>9</sup> El 10 de septiembre de 2002, presentada por el grupo parlamentario socialista en el Congreso de los Diputados una proposición de “Ley integral contra la violencia de género”, que suponía el tratamiento unitario de todas las formas de violencia contra las mujeres, fue rechazada de plano con los votos del grupo parlamentario del Partido Popular, por entonces gobernante, BOCG. Congreso de los Diputados Núm. B-183-1 de 21/12/2001 Pág.: 1 y BOCG. Congreso de los Diputados Núm. B-183-2 de 16/09/2002 Pág.: 23.

<sup>10</sup> Ley 27/2003, de 31 de julio. *Cfr.* BOE nº 183, de 1 de agosto de 2003.

<sup>11</sup> Recomendación general No. 19, 11º período de sesiones (1992); ítem 24 (c ), (s) y (v). *Cfr.* HRI/GEN/1/Rev. 5; 26 de abril de 2001.

<sup>12</sup> *Observaciones Finales del Comité a España*; apartado “Principales esferas de preocupación y recomendaciones”, ítem 10.

<sup>13</sup> Ejemplo de estas iniciativas son las llamadas “macroencuestas” del Instituto de la Mujer a las que se hace referencia más adelante.

<sup>14</sup> *Cfr.* CEDAW/C/ESP/5; pág.34.

<sup>15</sup> *Observaciones Finales del Comité a España*; apartado “Principales esferas de preocupación y recomendaciones”, ítem 1.

<sup>16</sup> II Plan integral contra la violencia de género (2001-2004), ítem. 1.8., pág 4.

- 
- <sup>17</sup> Resolución de 11 de junio de 1986 sobre las agresiones a la mujer (DOC 176 de 14.7.86, pag. 73)
- <sup>18</sup> Plataforma para la Acción de la Conferencia de Pekín, A/CONF.177/20/Rev.1 ítem 124 p.
- <sup>19</sup> Inés Alberdi y Natalia Matas (2002): *La violencia doméstica. Informe sobre los malos tratos a mujeres en España*, Colección Estudios Sociales nº 10. Fundación La Caixa. Barcelona. ; 2002; pág. 222.
- <sup>20</sup> La Recomendación general 19 parte, además, de la premisa de que el Estado debe *proteger de manera adecuada a todas las mujeres* ante la violencia. Op.cit, ítem.24 b).
- <sup>21</sup> Adoptado por acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de marzo de 2003.
- <sup>22</sup> Instituto Nacional de Estadística: *Explotación Estadística del Padrón a 1 de enero de 2003*. Nota de prensa de 30 de marzo de 2004 en [www.ine.es/infoine](http://www.ine.es/infoine)
- <sup>23</sup> Amnistía Internacional: “No hay Excusa. Violencia de género en el ámbito familiar y protección de los derechos humanos de las mujeres en España”, Madrid, 2002, pag.59
- <sup>24</sup> Profesionales de ATIME, el MPDL, APROSERM, VOMADE, o Rumiñahui llegan a esta conclusión, en “Mujeres Invisibles, Abusos Impunes”, Amnistía Internacional, Madrid, 2003, pág. 16.
- <sup>25</sup> El padrón municipal es un registro estadístico en el que se incluyen todas las personas que residen efectivamente en un municipio, independientemente de si cuentan con permiso de residencia administrativa. En la normativa sobre extranjería, existen derechos básicos, como la sanidad o la educación hasta los 16 años, que deben garantizarse a todas las persona inscritas en este registro. Hasta que se produjo la reforma citada, la asistencia jurídica gratuita era uno de estos derechos.
- <sup>26</sup> Especialmente preocupante resulta el caso registrado por el Servicio de Atención a Víctimas de Delitos de Madrid, el 8 de abril de 2003, de denegación de esta prestación a una mujer marroquí que fue encerrada por su marido durante cinco meses, con amenazas constantes y que por intermediación de la asociación ATIME pudo acceder a este servicio de atención a víctimas. (“Mujeres Invisibles, Abusos Impunes”, Amnistía Internacional, Madrid, 2003, pág. 15 )
- <sup>27</sup> STC 95/2003, de 22 de mayo de 2003.
- <sup>28</sup> Se trata del único organismo público en España que ha realizado una supervisión de los servicios destinados a las víctimas de violencia de género recabando de forma extensa las opiniones de las propias víctimas. Ararteko (2004). *Respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Bilbao, 2003, pág.25.
- <sup>29</sup> *Observaciones Finales del Comité a España*; apartado “Principales esferas de preocupación y recomendaciones” ; ítem 4.
- <sup>30</sup> Isabel Vives Duarte en Raquel Osborne (Coord.), 2001: *La violencia contra las mujeres. Realidad social y políticas públicas*, Ediciones UNED, Madrid. Pág. 83. La autora de esta publicación, D<sup>a</sup> Isabel Vives Duarte, es Consejera Técnica de Cooperación de la Dirección General de Estudios y Cooperación del Instituto de la Mujer.
- <sup>31</sup> Instituto de la Mujer (2002). *Memoria de actuaciones contra la violencia doméstica realizadas por la Administración general del Estado y las Comunidades Autónomas en el año 2001*, pág.21.
- <sup>32</sup> Art-. 59 de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.(BOE nº 179, de 21 de noviembre de 2003): *El extranjero que haya cruzado la frontera española fuera de los pasos establecidos al efecto o no haya cumplido con su obligación de*

---

declarar la entrada y se encuentre irregularmente en España o trabajando sin autorización, sin documentación o documentación irregular, por haber sido víctima, perjudicado o testigo de un acto de tráfico ilícito de seres humanos, inmigración ilegal, o de tráfico ilícito de mano de obra o de explotación en la prostitución abusando de su situación de necesidad, podrá quedar exento de responsabilidad administrativa y no será expulsado si denuncia a las autoridades competentes a los autores o cooperadores de dicho tráfico, o coopera con los funcionarios policiales competentes en materia de extranjería, proporcionando datos esenciales o testificando, en su caso, en el proceso correspondiente contra dichos autores.

<sup>33</sup> Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de *Protección de testigos y peritos en causas criminales* (BOE N° 307/1994)

<sup>34</sup> Propuesta de directiva del Consejo de la Unión Europea, por la que se establecen “normas mínimas sobre requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apartidas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional”, presentada por la Comisión el 12 de septiembre de 2001- COM (2001) 510 FINAL.

<sup>35</sup> ACNUR, *Directrices sobre protección internacional: La persecución por motivos de género en el contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967*, HCR/GIP/02/01, 7 de mayo de 2002, Pág. 6.

<sup>36</sup> *Observaciones Finales del Comité a España*; apartado “Principales esferas de preocupación y recomendaciones”; ítem 4.

<sup>37</sup> Plan alternativo a la respuesta del Gobierno español al cuestionario de la ONU, BEIJING + 5 en <http://www.iiav.nl/european-womenaction-2000/countries/reports/spain1.html>

<sup>38</sup> Carmen Pujol Algans: “El marco español para la participación de las asociaciones de mujeres”, en *I Encuentro de Consejos de la Mujer*. Consejo de la Mujer de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2000, pág. 18.

<sup>39</sup> Consejo Interterritorial Sistema Nacional de Salud: Protocolo sanitario ante los malos tratos, Madrid, 2000, p 15.

<sup>40</sup> En el ítem. 24 de la Recomendación 19 se prevé que:

- Los Estados Partes garanticen que en las zonas rurales los servicios para víctimas de la violencia sean asequibles a las mujeres y que, de ser necesario, se presten servicios especiales a las comunidades aisladas. (parr. o)
- Los Estados Partes informen acerca de los riesgos para las mujeres de las zonas rurales, la amplitud y la índole de la violencia y los malos tratos a que se las somete y su necesidad de apoyo y otros servicios y la posibilidad de conseguirlos, y acerca de la eficacia de las medidas para superar la violencia. (párr.q)

<sup>41</sup> Instituto de la Mujer (2000): Macroencuesta sobre violencia doméstica. Pág. 17.

<sup>42</sup> Ararteko (2003): *Respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en la Comunidad Autónoma del País Vasco*.

<sup>43</sup> *Cfr.* apartado “Principales esferas de preocupación y recomendaciones”; ítem 10

<sup>44</sup> Resolución de la Asamblea General sobre medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer (/A/RES/52/86, de 2 de febrero de 1998).

<sup>45</sup> Informe sobre muertes por violencia doméstica en el año 2003. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2003.

<sup>46</sup> Cabe destacar que en el ordenamiento jurídico español la asistencia letrada a las víctimas no es una garantía equiparable al derecho de defensa del acusado. El hecho de que éstas cuenten o no con asistencia letrada particular en el juicio no interviene en la validez del mismo.

---

<sup>47</sup> Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayuda y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual (B.O.E. núm. 296, de 12 de diciembre de 1995).

<sup>48</sup> *Cfr.* apartado “Principales esferas de preocupación y recomendaciones”; ítem 10