



España:

# Más allá del papel

[Hacer realidad la protección y la justicia  
para las mujeres ante la violencia de  
género en el ámbito familiar]

© Amnistía Internacional, 2005.  
c/ Fernando VI, 8 (1º)  
28004 Madrid  
Tel.: 902 119 133  
[www.es.amnesty.org](http://www.es.amnesty.org)

Índice AI: EUR 41/005/2005

Diseño  
Ágora Social y La Vieja Factoría

Impresión  
Grafihumo, S.L.

Depósito legal:

Foto de portada: en una plaza de la ciudad de Vigo (Galicia) se han inscrito los nombres de todas las mujeres asesinadas por sus parejas y ex parejas durante el último año. (© Las Tejedoras)

# índice

<b>Introducción</b> .....	<b>5</b>
<b>I. Una realidad desafiante</b> .....	<b>11</b>
1.1 Cifras y tendencias.....	<b>12</b>
1.2 Detrás de las cifras.....	<b>13</b>
1.3 Políticas públicas y reformas legislativas.....	<b>15</b>
<b>II. La responsabilidad del Estado español ante la violencia de género</b> .....	<b>19</b>
La obligación de ejercer la debida diligencia.....	<b>19</b>
<b>III. Observaciones y preocupaciones sobre la respuesta del Estado</b> .....	<b>23</b>
3.1 Visión general sobre la respuesta del Estado español.....	<b>23</b>
3.2 Prevención de la violencia de género.....	<b>30</b>
3.3 Detección de los abusos.....	<b>31</b>
3.4 Recursos de asistencia y acogida .....	<b>36</b>
3.5 Ayudas económicas no accesibles a todas las víctimas.....	<b>49</b>
3.6 El deber del Estado de garantizar justicia a las víctimas y el derecho de las víctimas a un proceso justo e imparcial.....	<b>51</b>
3.6.1 Deficiencias en la provisión de información a las víctimas sobre sus derechos y en el acceso a asistencia letrada de calidad.....	<b>51</b>
3.6.2 Trato inadecuado a las víctimas al denunciar y durante el proceso judicial.....	<b>54</b>
3.6.3 Dificultades en la obtención, aplicación y efectividad de las órdenes de protección.....	<b>59</b>
3.6.4 Falta de diligencia en la obligación de perseguir el delito.....	<b>63</b>
3.6.5 Falta de diligencia en la investigación y amplios márgenes de impunidad efectiva.....	<b>65</b>
3.6.6 Víctimas sin reparación.....	<b>72</b>
3.7 Formación de funcionarios y agentes encargados de hacer cumplir la ley y asistir a las víctimas.....	<b>78</b>
3.8 La obligación de verificar la eficacia de la ley.....	<b>79</b>
<b>IV. En primera línea: las organizaciones de mujeres</b> .....	<b>81</b>
<b>Conclusiones</b> .....	<b>85</b>
<b>Recomendaciones</b> .....	<b>91</b>

# Introducción

---

# Introducción

Teresa<sup>1</sup> de 59 años, separada de su marido tras 38 años de insultos, palizas y relaciones sexuales forzadas, está convencida de que denunciarlo empeoraría su situación y que si él la quisiera matar podría hacerlo, pues no confía en que será protegida por las instituciones públicas. En el momento de ser entrevistada por Amnistía Internacional llevaba nueve meses encerrada en su casa con las persianas bajadas para hacer creer a su marido que había abandonado la ciudad. Ni siquiera la abogada que tramita su caso de separación había logrado convencerla de denunciar la violencia y acudir a las autoridades ante su situación de grave riesgo. Sin expectativas de que las autoridades le brinden una protección efectiva, permanece escondida y librada a su precaria estrategia, presa del miedo de que las amenazas de muerte de su marido se hagan realidad. El relato de Teresa dista mucho de ser una historia singular. La desconfianza en las autoridades aparece como una constante en los testimonios de numerosas mujeres víctimas de violencia de género en el ámbito familiar en España.

En la encuesta de marzo de 2004, realizada por el *Centro de Investigaciones Sociológicas* (CIS), adscrito al Ministerio de la Presidencia, se incluyó la pregunta *¿Cree usted que la mujer que denuncia malos tratos por parte de su pareja, puede tener mucha, bastante, poca o ninguna confianza en las autoridades (comisaría, juzgado, etc.)?* En respuesta a ella casi el 60% de las personas entrevistadas respondieron «poca» o «ninguna» confianza.<sup>2</sup>

En la base de tales percepciones hay una realidad que motiva este informe. En los últimos años, al hilo de sucesivos anuncios sobre ciertas medidas en materia de violencia doméstica, numerosas mujeres acudieron a las autoridades en búsqueda de protección y justicia. Este paso por las instituciones públicas les hizo encontrarse con frecuencia con barreras

---

1 Nombre ficticio. Entrevistada por Amnistía Internacional en Vitoria, País Vasco, octubre 2004.

2 «Un 47,4% de las personas encuestadas respondieron que poca y un 11,9 % que ninguna», en: *Barómetro de marzo, Estudio nº 2.558*, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) marzo de 2004, p.8.

y respuestas institucionales desalentadoras e incluso con mensajes coincidentes con los tradicionales para desmovilizar a las víctimas, lo que derivó en una profunda frustración. Para muchas mujeres en España la experiencia de no tener derechos no se ha limitado a los abusos a los que son sometidas en la familia y en sus relaciones más próximas. Tal experiencia, de por sí devastadora, ha estado tradicionalmente reforzada por la desprotección y trato discriminatorio e inapropiado que encuentran por parte las y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y agentes responsables de asistirles, cuando ellas ponen en su conocimiento tales abusos y solicitan auxilio.

En diciembre de 2004, tras un largo proceso impulsado por las organizaciones de mujeres en España reclamando una ley que respondiera a la violencia de género de manera integral, fue adoptada la *Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*<sup>3</sup>. Amnistía Internacional ha expresado su satisfacción ante el paso dado por el Estado español en mejorar la protección jurídica de los derechos de las mujeres. No obstante, la organización considera que el desafío mayor consiste en hacer realidad los derechos de las mujeres, lo que implica eliminar todos aquellos obstáculos que en la práctica pueden continuar afectando la efectividad y eficacia de las leyes.

En estos momentos en que se ha abierto un período decisivo para asegurar la correcta y efectiva aplicación de la ley, Amnistía Internacional quiere contribuir con este informe a dicho proceso para hacer avanzar la protección de los derechos humanos de las mujeres. La organización siempre ha tomado como centro de su trabajo la defensa de personas concretas y, por ello, son sus experiencias las que motivan nuestra acción. Al trasladar sus voces y relatos al público, llamamos la atención para que en la toma de decisiones su realidad no sea ignorada.

A través de este informe, Amnistía Internacional somete a examen el cumplimiento del deber del Estado español de proteger los derechos humanos de las mujeres, y de manera específica, la obligación de las autoridades de ejercer la debida diligencia ante la violencia de género en el ámbito familiar. La organización, si bien ha reconocido el avance de la normativa recientemente adoptada, ha encontrado motivos para expresar su preocupación por enfoques, prejuicios, mecanismos y prácticas discriminatorias que pueden continuar orientando la actuación de funcionarios y agentes en términos adversos a los derechos humanos de las mujeres.

La investigación basada en casos que este informe recoge, se propuso reconstruir el itinerario o recorrido seguido por mujeres víctimas de violencia

---

3 Adoptada el 28 de diciembre de 2004 y publicada en el BOE núm. 313, de 29 de diciembre de 2004, la Ley entró en vigor el 29 de enero de 2005, salvo los títulos sobre tutela penal y judicial que regirán a partir de los seis meses de la fecha de adopción de la ley. Igualmente, en ese plazo deben desarrollarse los reglamentos y medidas para su aplicación.

de género en España, en su búsqueda por ponerse a salvo y encontrar una salida ante los abusos padecidos a manos de sus parejas y ex parejas. Muchas de las mujeres cuyos casos han sido incluidos en este informe, por las características que revisten los abusos padecidos, han preferido que sus nombres reales no figuren, petición que hemos respetado. Lo narrado por las víctimas ofrece un panorama inquietante sobre la actuación de algunas autoridades en términos de trato, acciones y omisiones que revisten discriminación y equivalen a una victimización secundaria igualmente abusiva, que a su vez impone sufrimientos adicionales y las expone a nuevos padecimientos y graves riesgos, incluida la muerte.

Según las cifras oficiales, desde 2001 se ha registrado un ascenso sostenido en el número de mujeres muertas por violencia de género a manos de sus parejas o ex parejas.<sup>4</sup> Sólo en los primeros 48 días del año 2005, ya se habían registrado 10 casos de mujeres fallecidas, cifra que sugiere que la tendencia no logra ser detenida. Entre las mujeres asesinadas en los últimos años, se reconoce oficialmente que varias de ellas habían puesto en conocimiento de las autoridades la situación de violencia padecida a manos de sus parejas o ex parejas. Incluso una parte de ellas tenían atribuida alguna medida de protección judicial.

De acuerdo a los testimonios que nos concedieron mujeres víctimas de violencia en el ámbito familiar, muchas de las que decidieron denunciar se encontraron con la desaprensión e indiferencia de autoridades o bajo sospecha de mentir, inventar o exagerar sus relatos. Amnistía Internacional recogió testimonios de denunciante que, desprovistas de asistencia legal o incluso en presencia de quienes tenían a su cargo la representación legal de aquellas, fueron objeto de interrogatorios discriminatorios, insensibles e imprudentes que las desalentaron de continuar. Los riesgos y efectos devastadores originados en los abusos no fueron tomados en cuenta por quienes tenían en sus manos proteger y asistir a las víctimas, investigar y perseguir el delito, sancionar al responsable y determinar una reparación. Actuaciones e incluso decisiones judiciales movidas por prejuicios, han sido hechos frecuentes en los testimonios de las víctimas entrevistadas por Amnistía Internacional.

Las concepciones y enfoques que han gobernado en gran medida los servicios y desempeños de las y los funcionarios y agentes, han estado guiados bien por apreciaciones inspiradas en estereotipos de género, por consideraciones que desplazan hacia las mujeres la responsabilidad de su situación, o por criterios de exclusión basados en discriminación por situación administrativa, motivaciones racistas o por origen, situación de discapacidad mental o física, condiciones de salud, y de otra índole.

---

4 Cuadro "Mujeres muertas por violencia de género a manos de su pareja o expareja según relación con el autor", años 1999-2005 (datos actualizados al 17 de febrero de 2005), en <http://www.mtas.es/mujer/mcifras/Wv2.xls> Página oficial del Instituto de la Mujer, adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

A la desigual disponibilidad de los servicios de asistencia para víctimas de violencia de género en el ámbito familiar a lo largo del territorio español, se añaden cargas y requisitos que deben cumplir aquéllas. Servicios esenciales como los de acogida son prestados en torno a un perfil predefinido de usuaria que impone obstáculos al acceso de importantes grupos de víctimas a tales recursos. Por otra parte, existen quejas de organizaciones y de las propias usuarias sobre regulaciones y actuaciones de corte disciplinario que son impuestas a las residentes.

En España, tales recursos han sido asumidos como servicios socio-asistenciales, olvidando que tales prestaciones derivan de la obligación del Estado a garantizar a todas las víctimas de abusos de derechos humanos, un recurso efectivo para la completa recuperación de los daños y para no quedar expuestas a nuevos abusos.

En general, las indicaciones procedentes del marco de los derechos humanos, no se han tomado como guía en el diseño de las medidas y en la gestión de los servicios. La comprensión de la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar, propiamente como una violación de derechos humanos y cuya base es la discriminación, apenas comienza a afirmarse a raíz de las controversias planteadas por ciertos sectores durante la tramitación de la *Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*. La definición misma y el alcance de una norma dirigida a proteger los derechos humanos de las mujeres, motivó en el año 2004 intervenciones y declaraciones de altos funcionarios de la administración de justicia, incluido un informe del Consejo General del Poder Judicial, alegando la incons-

titucionalidad de dictar normas que exclusivamente protegieran a las mujeres. El profundo desconocimiento de la obligación del Estado español de eliminar la discriminación contra las mujeres, lo que incluye adoptar medidas legales y de otra índole ante un riesgo conocido que afecta a las mujeres por razones de género, ha sido extremadamente revelador e inquietante.

Desde 2001 Amnistía Internacional, en el marco de su preocupación por los derechos humanos de las mujeres en España, ha seguido atentamente la evolución de las políticas públicas y la legislación en materia de violencia contra las mujeres en el ámbito familiar. Al respecto ha producido sucesivos informes y ha participado en los debates y movilizado al



En marzo de 2004, Amnistía Internacional lanzó la campaña «No más violencia contra las mujeres». En la imagen, activistas participan en una de sus acciones públicas. (© AI)

público para hacer que la legislación y las prácticas administrativas respondan a las normas internacionales de derechos humanos y a los compromisos adquiridos por el Estado español.

Este informe actualiza las preocupaciones al respecto, presta atención a la información y opiniones brindadas por las organizaciones de mujeres, recoge la información y declaraciones de funcionarios y agentes, y acude a los testimonios y voces propias de aquellas mujeres que muy pocas veces suelen estar presentes en los debates: las que padecen los abusos a manos de sus parejas y ex parejas. La investigación se ha llevado a cabo durante el año 2004 e incorpora casos de mujeres que aún se encuentran en riesgo y/o que describen incidencias en su contacto con funcionarios o agentes en los últimos cuatro años. También hemos incluido casos de mujeres que fueron asesinadas en este período, para lo cual nos hemos apoyado en fuentes documentales y testigos. Hemos reunido información procedente de cinco comunidades autónomas diferentes con el fin de poner de relieve obstáculos y desafíos comunes y específicos de cada territorio.<sup>5</sup>

Amnistía Internacional quiere expresar su agradecimiento a todas las personas e instituciones que accedieron a nuestras solicitudes de entrevistas e información. Nuestra gratitud y reconocimiento a las organizaciones de mujeres de España que nos apoyaron y que han estado en primera línea en la defensa de las víctimas de violencia de género todos estos años. Muy especialmente queremos destacar nuestro profundo respeto hacia aquellas mujeres que nos abrieron sus historias y cuya voluntad por desafiar los abusos y la violencia constituye un hermoso testimonio de dignidad. Ha llegado la hora de que el Estado español elimine todos los obstáculos a los que ellas se han enfrentado y que garantice a todas las mujeres protección y justicia.



---

5 Las cinco comunidades autónomas en las que se han realizado entrevistas a víctimas, organizaciones de mujeres, funcionarios/as y agentes son Andalucía, Castilla León, Cataluña, Madrid, País Vasco. Además, este informe ha incluido información basada en fuentes documentales respecto de la Comunidad Valenciana y la Comunidad de Castilla – La Mancha. La citada muestra territorial ha permitido establecer conclusiones de índole general, pues las cinco comunidades autónomas citadas, que integran a más del 50% de la población española, aglutinan el 58,3 % del total de denuncias por violencia de género en el ámbito familiar, más del 60% del total de órdenes de protección solicitadas y el cerca del 60 % del total de mujeres muertas a manos de su pareja y expareja, según datos del *Informe sobre la actividad de los órganos judiciales sobre violencia doméstica. Primer Semestre 2004*. Servicio de Inspección del Consejo general del Poder Judicial, Madrid, 2004 y del *Informe Datos de órdenes de protección desde el 1 de enero al 31 de marzo de 2004*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2004.

# [1] Una realidad desafiante

---

# [I] Una realidad desafiante

*Durango.- «Una mujer fue asesinada la noche del sábado en la localidad vizcaína de Durango por su pareja sentimental. La mujer fue asesinada de una puñalada en el estómago que le asestó presuntamente su compañero, que se encuentra en paradero desconocido, según informó el departamento de Interior del Gobierno Vasco. La mujer, de 32 años y nacida en Guatemala, resultó gravemente herida y bajó a un bar cercano para solicitar ayuda, aunque falleció horas después en el hospital de Galdakao, donde fue trasladada. El presunto asesino tenía orden de alejamiento de la víctima por denuncias anteriores y fue detenido anteriormente por malos tratos a su compañera, con quien tenía dos niños pequeños». (Agencia EFE. 20 de enero de 2005.)*

*Córdoba.- «Alfonsa Mohedano, de 35 años, ha fallecido esta mañana a causa de las graves lesiones que le causó anoche su ex esposo, Pedro Cantillo, de 39, quien, infringiendo la orden judicial que le impedía acercarse a 300 metros de la víctima, la golpeó con un palo en la cabeza hasta dejarla inconsciente y posteriormente se dio a la fuga. Este nuevo caso de violencia doméstica tuvo lugar en la localidad cordobesa de La Victoria, donde la Guardia Civil ha detenido hacia las 19.30 horas al presunto asesino». (El País, 8 de octubre de 2004)*

*Barcelona.- «El hombre que mató a martillazos a su ex mujer en el portal de su casa en Barcelona, el pasado martes, había sido denunciado por la víctima en 54 ocasiones en los últimos 10 años. Un total de 15 juzgados de esta ciudad tramitaban estas denuncias, algunas de las cuales ya habían concluido en condena. La última se produjo hace apenas dos semanas, cuando el hombre fue condenado a 720 euros de multa por quebrantar la medida de alejamiento impuesta por un juez y a otras dos multas de 30 euros por una falta de amenazas y otra de injurias contra la ex esposa». (El País, 12 de junio de 2003)*

En España, despertar con las noticias de que el día anterior otra mujer ha sido asesinada por parte de su pareja o ex pareja, se ha convertido en un asunto estremecedoramente familiar. Aunque muchas de las víctimas habían padecido durante años abusos sin acudir a ninguna autoridad, un número apreciable de las fallecidas sí lo habían

hecho. ¿Qué hay detrás de esta realidad? ¿Cómo no reparar en el mensaje que dejan las muertes de mujeres que sí denunciaron? Cabe advertir que en España, las denunciadas constituyen un número extremadamente reducido en relación al universo de víctimas que padecen estos abusos, por consiguiente hay una sobre representación de

mujeres asesinadas que denunciaron. Más allá de la gravedad que revisten los casos de aquellas que pidieron protección y justicia, tampoco el Estado español puede desconocer su responsabilidad por no haber confrontado los obstáculos que desalientan o impiden a las mujeres ejercer sus

derechos y obtener una respuesta institucional que ponga fin a la cadena de abusos. Tras el dato de las mujeres asesinadas año tras año, hay historias que pueden multiplicarse para ilustrar la realidad discriminatoria en la protección de sus derechos más básicos ante la violencia de género.

### 1.1. Cifras y tendencias

En julio de 2004, el Comité de Naciones Unidas que vigila el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante, el Comité de Naciones Unidas que vigila el cumplimiento de la Convención de la Mujer) al examinar el quinto informe periódico presentado por el Estado español<sup>1</sup>, expresó preocupación por «*la prevalencia de la violencia contra la mujer, en particular el número alarmante de denuncias de homicidios de mujeres a manos de sus cónyuges o parejas actuales y anteriores*»<sup>2</sup>.

Se calcula que, en España, el número de mujeres que son víctimas de violencia de género por parte de su pareja o ex pareja se sitúa alrededor de los dos millones, de acuerdo a mediciones oficiales. En la Macroencuesta encargada por el Instituto de la Mujer en 2002, en la que se entrevistó a una amplia muestra de mujeres mayores de 18 años, un 4% de las encuestadas eran conscientes de haber sido maltratadas durante el último año, mientras que el 11,1 %, si bien no lo admitía, reconocía sufrir por parte de su pareja una serie de comportamientos, considerados por personas expertas, como indicativos de cierto grado de violencia.

Tan solo una pequeña parte de los casos de violencia que se producen en España contra las mujeres, cometidos por sus parejas o ex parejas, se denuncian. La mayor parte de los abusos que sufren las mujeres en el ámbito familiar permanecen ocultos. El índice de denuncias representa menos del 5% del total<sup>3</sup>.

En el año 2003 se presentaron en los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción y de Instrucción de toda España un total de 76.267 denuncias de violencia doméstica, de las cuales se tramitaron 66.188, con una tasa de 1'6 denuncias tramitadas por cada 1.000 habitantes. Durante el primer semestre de 2004, el número de denuncias registradas en este ámbito por los juzgados españoles fue de 47.320<sup>4</sup>.

Aunque el número de denuncias se incrementa cada año, el de muertes continúa también en ascenso. Según datos del Ministerio del Interior, a lo largo de 2003, fueron 65 las mujeres que murieron víctimas de la violencia de sus cónyuges, ex cónyuges o personas con las que mantenían o habían mantenido una relación análoga<sup>5</sup>. Según los datos manejados por el Consejo General del Poder Judicial, las muertes violentas de mujeres a manos de sus

---

1 Quinto informe periódico. España, Doc. de la ONU CEDAW/C/ESP/5, distr. general 15 de abril 2003. El Gobierno español expuso oralmente el informe oficial ante el Comité de la CEDAW en su sesión del 7 de julio de 2004.

2 Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Naciones Unidas. Asamblea General, 31º periodo de sesiones, Doc de la ONU A/59/38, parr. 334.

3 Estimación realizada a partir de los datos de la citada Macroencuesta de 2002 y de la última estadística judicial anual completa, prevista en *Actividad judicial sobre violencia doméstica 2003*. Consejo general del poder judicial. Madrid, 2004.

4 *Informe de la actividad de los Órganos Judiciales sobre Violencia Doméstica*. Primer Semestre de 2004, Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial, noviembre de 2004, Cuadro 2.

5 *Anuario Estadístico 2003*, Ministerio del Interior, p. 295.

parejas o ex parejas producidas en España aumentaron casi un 59 % entre 2002 y 2003<sup>6</sup>.

De acuerdo a cifras ofrecidas por el Instituto de la Mujer del Estado, durante el año 2004, 72 mujeres murieron víctimas de la violencia de sus cónyuges, ex cónyuges o personas con las que mantenían o habían mantenido una relación análoga<sup>7</sup>. Tenían edades comprendidas entre los 15 y los 82 años, habitaban en distintos territorios del país, pertenecían a ámbitos sociales muy diferentes e incluso, en algunas ocasiones, tenían nacionalidades distintas, aunque mayoritariamente eran españolas al igual que sus agresores. De acuerdo a la información proporcionada por instancias ofi-

ciales, en el momento de su muerte, siete de estas mujeres tenían una medida de protección emitida por un juzgado que implicaba la prohibición de acercamiento a ellas por parte de sus agresores.

Según cifras oficiales, el 70% de las mujeres que sufren violencia viene padeciéndola desde hace más de cinco años<sup>8</sup>. A su vez, el informe sobre *La violencia doméstica contra las mujeres* elaborado por el Defensor del Pueblo del Estado cifraba en 7,5 años la media de permanencia con el agresor en una situación de maltrato «*existiendo causas diversas para ello, entre las que se encuentra la falta de comprensión y ayuda por parte de la sociedad, la carencia de independencia económica, hijos, etc.*»<sup>9</sup>.

## 1.2. Detrás de las cifras

Los daños infligidos a las mujeres víctimas de violencia de género son profundos y abarcan lesiones físicas y psicológicas con huellas perdurables que afectan a sus capacidades, desempeños, relaciones y el ejercicio de todos sus derechos.

*«Yo tengo señales por todos sitios y la señal más grande es ésta de aquí y ésta de aquí [señala a la cabeza y el pecho], esas no se curan jamás en la vida. Bueno, pues venga a aguantar y venga a aguantar, pero yo ya sabía que ya no, que en cuanto mis hijos sean mayores ya me separo. Y así fue, que por eso he aguantado tanto.»<sup>10</sup>*

El peso de tradiciones basadas en estereotipos de género, continúa regulando la vida cotidiana de amplios sectores de la sociedad española, cuestión que fue abordada por el Comité de Naciones Unidas que vigila el cumplimiento de la Convención de

la Mujer en sus observaciones dirigidas a España en 2004. Aunque en los últimos treinta años España ha experimentado cambios acelerados a nivel social y económico, las concepciones que moldearon las relaciones entre hombres y mujeres en términos de subordinación y sujeción de éstas a la autoridad masculina, persisten y han hecho del ámbito familiar su núcleo de más intensa actividad lesiva. El Estado español no ha desafiado de manera efectiva esta realidad. La familia ha sido situada por ciertos sectores de influencia en la sociedad y en los poderes públicos como una institución cuya protección parece estar por encima de los derechos humanos de quienes las conforman.

El testimonio de Marta<sup>11</sup>, ilustra el modo en que los condicionamientos culturales y religiosos siguen estando presentes en las reacciones del entorno familiar ante la violencia de género: «*Una amiga mía*

6 Informe sobre muertes violentas en el ámbito de la violencia doméstica en el año 2003. Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial, Grupo de Trabajo de Violencia Doméstica, Madrid, 2004, p. 36.

7 Instituto de la Mujer. La Mujer en cifras 2005, en <http://www.mtas.es/mujer/mcifras/principa.htm>

8 Macroencuesta de 2002. Instituto de la Mujer de España, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en <http://www.mtas.es/mujer/mcifras/principa.htm>

9 *La violencia doméstica contra las mujeres*, Defensor del Pueblo, Madrid, 1998 p.116.

10 Entrevista realizada por Amnistía Internacional en Vitoria, País Vasco, en octubre de 2004.

11 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en Madrid, en octubre de 2004.

*llamó a mi madre. Porque mi madre, a todo esto, es superreligiosa. Es el matrimonio que Dios ha querido y tú tienes que aguantar, porque Dios lo ha querido. (...) en aquel momento, yo lo tenía que aguantar porque era mi marido y es que estaba pasando una mala época y yo es que era muy fiera y muy contestona. Entonces, claro, yo me veía ahí indefensa, hasta que ya una amiga mía la llamó a mi madre y le dijo: mira, tú sigue con tu iglesia pero a tu hija la vamos a sacar en un ataúd de su casa, porque la está amenazando que la va a matar (...). Entonces, mi madre me llamó y me dijo que si estaba tan mal la situación que me fuera a su casa.»*

Con frecuencia, la autonomía de las mujeres y sus decisiones, son percibidas por sus parejas como hechos intolerables sobre los cuales deben poner orden incluso mediante agresiones en un contexto en que socialmente esta violencia ha sido tolerada e incluso alentada.

Las decisiones de separación por parte de quienes padecen abusos a manos de sus cónyuges, suelen encontrar aún, en España, incompreensión, falta de apoyo e incluso rechazo por el entorno familiar y la comunidad. En numerosos casos la presión familiar y social ejercidas sobre las víctimas, las llevan a tolerar años de abusos y riesgos graves. Cuando se afirman en su decisión de poner fin a una relación violenta, quedan con frecuencia solas dependiendo de sus propias fuerzas, sin el auxilio ni el acompañamiento de sus círculos más cercanos.

Amalia<sup>12</sup>, relató así la reacción de su familia ante la situación en que se encontraba: *«Mi marido intentó matarme dos veces (...) La familia todavía no lo veía muy claro. Era aquello de: bueno, en el fondo es buena persona, tienes que aprender a llevarlo... Además, él bebía, entonces era aquello de: tienes que aprender, cuando beba, a no provocarlo. Porque tú tienes un carácter fuerte... Y, aún continué, porque además, él no me dejaba trabajar (...).»* Cuando Amalia decidió romper la relación con su agresor no

encontró ningún apoyo por parte de sus familiares, que consideraban que no estaba bien lo que hacía: *«Al día siguiente hablé con mi familia. Les dije que ya era definitivo, que no volvía con él, que no sabía lo que iba a hacer pero que no iba a volver. Entonces, mis padres me dijeron que, bueno, que lo entendían pero que ellos no me iban a ayudar. Que, si tan claro lo tenía, que me espabilase, que aquello no era manera de hacer las cosas. Entonces, yo llamé a un teléfono de servicios sociales que vi en un listín telefónico.»*

Una situación semejante relata Ana<sup>13</sup> a Amnistía Internacional, quien contaba con una orden de alejamiento cursada tanto para su marido como para la madre de éste: *«Él allí, estaban las niñas delante, bueno, empieza a insultarme, no solo él, entra la madre también, empiezan a insultarme, bueno, mis hijas con un ataque de nervios, llorando, bueno, yo igual, estaba la situación horrible.»*

No acudir a las autoridades para denunciar los abusos en la familia y en las relaciones de pareja es considerado en diversos sectores como una virtud de las mujeres, quienes han asumido la «discreción» como una auténtica mordaza.

Entre las mujeres entrevistadas por Amnistía Internacional destacan las referencias a la necesidad de ocultar la violencia y a la estigmatización social que rodea a las víctimas. El caso de Gloria<sup>14</sup>, una mujer residente en un municipio pequeño cercano a Madrid, resulta ilustrativo:

*«Yo ya llevaba año y pico detrás de separarme, como Dios manda, sin jaleos, ¿sabes lo que te quiero decir? Para taparle más de lo que le he tapado, pero no ha querido (...) Me llevó la guardia civil (al centro de salud) y, entonces, como la doctora estaba en un aviso urgente..., pues lo que pasa en los pueblos..., a mí me daba mucha vergüenza y le dije a la guardia civil: lléveme usted a mi casa. Y me vine. Porque claro... ¿qué pasa*

12 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en la provincia de Barcelona, en octubre de 2004.

13 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en Madrid, en octubre de 2004.

14 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en un municipio de la provincia de Madrid, en octubre de 2004.

*Gloria?, pues... como pasa en los pueblos... Gloria, ¿qué te pasa? Claro, cuando vas con la guardia civil, pues vamos: ¿te ha pasado algo hija? (...) Aparte de eso, que cuando la guardia civil me trajo la orden de alejamiento: señora, no comente usted nada, porque a nadie le importa».*

En la sociedad española no ha logrado abordarse la violencia de género en el ámbito familiar como

una violación de derechos humanos. Pese a la visibilidad pública y al creciente horror que producen las muertes violentas que encuentran muchas mujeres por parte de sus compañeros íntimos actuales o pasados, aún se encuentra profundamente arraigada la idea de que la violencia en las relaciones de pareja constituye un asunto privado que debe ser resuelto sin intervención pública.

### 1.3. Políticas públicas y reformas legislativas

En los últimos años en España se ha producido una gran actividad política y legislativa en respuesta a la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar. Amnistía Internacional ha reaccionado a las diferentes propuestas gubernamentales y parlamentarias con sucesivos informes. Las recomendaciones de la organización se han dirigido a lograr que, en la adopción de medidas, la respuesta institucional se adecue a lo previsto por las normas internacionales de derechos humanos, y que se dé respuesta a las recomendaciones dirigidas al Estado español por el Comité de Naciones Unidas que vigila el cumplimiento de la Convención sobre la Mujer<sup>15</sup>.

Desde 1998, el Gobierno español ha aprobado dos Planes estatales de acción contra la violencia hacia las mujeres: el Plan de Acción contra la Violencia Doméstica (1998-2000) y el II Plan Integral contra la Violencia Doméstica (2001-2004)<sup>16</sup>.

En el marco del desarrollo de los planes de acción, el Gobierno impulsó entre los años 1999 y 2004,

una serie de iniciativas legislativas que han implicado cambios en el Código Penal, ampliando su cobertura y endureciendo las penas, así como en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, creando nuevas posibilidades de adopción de medidas cautelares<sup>17</sup>.

Durante la tramitación de estas reformas legislativas, Amnistía Internacional mostró preocupación por el modo parcial en que se acometían las enmiendas y respecto de la eficacia de las medidas planteadas<sup>18</sup>. La organización insistió en que las sucesivas reformas enfocadas en el ámbito de la sanción, con un constante incremento de las penas, resultan ineficaces si no se acompañan de medidas destinadas a mejorar la actuación policial y judicial en la investigación. Por otra parte, se puso de relieve la situación de las víctimas una vez terminado el proceso, tanto en términos de protección como en relación a su derecho a obtener reparación<sup>19</sup>.

*Respecto al procedimiento para enjuiciar este tipo de delitos, destaca la reforma de la Ley de Enjui-*

15 Esta recomendación está presente, entre otros, en el informe *ESPAÑA: Un compromiso necesario. Recomendaciones de AI para un plan de acción de derechos humanos. Amnistía Internacional Sección española. Junio 2004.*

16 Adoptados por Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 30 de abril de 1998 y 11 de mayo de 2001, respectivamente.

17 Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio, de modificación del Código Penal de 1995, en materia de protección a las víctimas de malos tratos y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (BOE de 10 de junio de 1999); Ley 38/2002, de 24 de octubre, de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sobre procedimiento para el enjuiciamiento rápido e inmediato de determinados delitos y faltas, y de modificación del procedimiento abreviado. (BOE de 28 de octubre de 2002); Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE de 26 de noviembre de 2003); Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros (BOE de 30 de septiembre de 2003).

18 *Protección efectiva ¡ya! Análisis de las reformas legislativas propuestas por el Gobierno Español sobre violencia contra las mujeres*, Amnistía Internacional, Sección Española, marzo de 2003.

19 *Protección efectiva ¡ya! Análisis de las reformas legislativas propuestas por el Gobierno Español sobre violencia contra las mujeres*, Amnistía Internacional, Sección Española, marzo de 2003 p. 6 y 7.

*ciamiento Criminal por la que se ponen en marcha los llamados «juicios rápidos».*<sup>20</sup> *El II Plan Integral contra la Violencia Doméstica (2001-2004) había incluido entre las medidas legislativas y procedimentales, el objetivo de «Establecer un marco legal que permita proteger a las posibles víctimas de los actos violentos y sancionar a quienes cometen tales actos». Al respecto incluyó como acción a realizar: «4. En el marco de una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal analizar las siguientes cuestiones: (...) Simplificar y agilizar los procedimientos penales tanto en los casos de delitos como de faltas mediante la utilización de los juicios rápidos».*<sup>21</sup>

Las críticas a este tipo de procedimientos han provenido de diversos sectores, entre ellos, profesionales del derecho, en particular quienes asisten legalmente a mujeres víctimas, médicos forenses e incluso por el propio Consejo General del Poder Judicial. La principal observación radica en que la rapidez de los procesos, en asuntos judiciales de una elevada complejidad como los de violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico, ha conllevado una endeble actividad probatoria, lo que propicia impunidad. Estas críticas, sin embargo, no han implicado la revisión de tales procedimientos.

En 2002, a instancias de las organizaciones de mujeres, los partidos con representación parlamentaria, salvo el entonces partido en el gobierno, que contaba con mayoría parlamentaria, apoyaron la adopción de una proposición de ley<sup>22</sup> para abordar de forma integrada todas las manifestaciones de la violencia de género. Esta iniciativa fue rechazada en sede parlamentaria. En su lugar fue aceptada la creación de una Subcomisión del Congreso de los Diputados que debería presentar una propuesta de consenso.

El 1 de agosto de 2003 entró en vigor de la *Ley reguladora de la Orden de Protección de las víctimas de violencia doméstica*<sup>23</sup>, que fue considerada una propuesta «de mínimos» por la mayor parte de los grupos que apoyaron la iniciativa previa.

La «orden de protección» de las víctimas de la violencia doméstica, supuso concentrar en el Juez de Instrucción de Guardia la posibilidad de adoptar en plazo máximo de 72 horas –tras oír a la víctima y al agresor por separado– todas las medidas procesales penales necesarias para la protección de la víctima y las previstas para el delito (órdenes de alejamiento, de detención y prisión), medidas provisionales civiles (uso de la vivienda, custodia de los hijos y pensión alimenticia); así como medidas asistenciales económicas para víctimas sin recursos económicos, para lo cual ordenará que las instituciones correspondientes abonen a la víctima la ayuda pública fijada al efecto.

Sin embargo, la viabilidad de las medidas planteadas en esta norma fue puesta en entredicho, por no haber sido garantizados los medios para su puesta en práctica. El Consejo General de la Abogacía Española, al abordar esta cuestión expresó que «*la mayor parte de los problemas venían ocasionados por el hecho de que la aprobación de la norma no fue acompañada de la correspondiente Memoria Económica en la que, una vez contratadas las necesidades para su correcta implantación, se procediera a efectuar la dotación de los medios económicos para ello*»<sup>24</sup>. Con ello, el principal esfuerzo fue desplazado a las Comunidades Autónomas, contribuyendo a una desigual implantación de las medidas previstas en función del territorio.

Tras las elecciones del 14 de marzo de 2004, el nuevo partido en el gobierno retomó el planteamiento de una

20 Ley 38/2002, de 24 de octubre de 2002, de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sobre procedimiento para el enjuiciamiento rápido e inmediato de determinados delitos y faltas, y de modificación del procedimiento abreviado. (BOE de 28 de octubre de 2002).

21 II Plan Integral contra la Violencia doméstica 2001-2004, adoptado el 11 de mayo de 2001 por Acuerdo del Consejo de Ministros.

22 El 10 de septiembre de 2002, fue presentada por el grupo parlamentario socialista en el Congreso de los Diputados una proposición de «Ley integral contra la violencia de género», que fue rechazada de plano con los votos del grupo parlamentario del Partido Popular, por entonces partido en el Gobierno. BOCG. Congreso de los Diputados Núm. B-183-1 de 21/12/2001, p. 1 y BOCG. Congreso de los Diputados Núm. B-183-2 de 16/09/2002, p. 23.

23 Ley 27/2003, de 31 de julio de 2003. BOE nº 183, de 1 de agosto de 2003.

24 Consejo General de la Abogacía Española, *Memoria 2003*, p.130.

«*Ley Integral contra la violencia de género*» y dio impulso a una iniciativa legislativa que reuniría en un solo instrumento medidas de prevención, asistencia y protección a las víctimas, y persecución, investigación y sanción del delito. Durante su tramitación se alzaron voces discrepantes respecto a la denominación de la ley, llegándose a suscitar el debate sobre el carácter discriminatorio e inconstitucional de la norma por exclusivamente disponer medidas a favor de las mujeres víctimas de violencia en el ámbito familiar.

La *Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género* fue finalmente adoptada en diciembre de 2004. En ella se prevé la necesidad de reforzar los recursos de atención a las víctimas hasta la consecución de los mínimos exigidos por la ley, así como un sistema más eficaz de coordinación de los servicios municipales y autonómicos. Igualmente se contempla la verificación de la efectividad de las medidas acordadas y la adecuación de las mismas a las necesidades de las víctimas, como tarea principal de un órgano de nueva creación denominado, Observatorio Nacional de Violencia sobre la Mujer.

Es de destacar que a través de dicha ley por primera vez se reconoce que «*todas las mujeres víctimas de violencia de género con independencia de su origen, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social tienen garantizados los derechos de esta ley*»<sup>25</sup>. Igualmente, por primera vez se reconoce la existencia de determinados colectivos de mujeres «*con mayor riesgo de sufrir violencia de género o con mayores dificultades para acceder a los servicios*»<sup>26</sup>

Amnistía Internacional abogó intensamente por estas cuestiones y ha expresado satisfacción por su inclusión. Sin embargo, la organización considera que hay materias que no se han abordado,<sup>27</sup> entre ellas, medidas de protección para víctimas y testigos du-

rante los procesos judiciales, medidas sobre la actividad probatoria y la investigación del delito, y medidas para garantizar en el ámbito judicial el derecho de las víctimas a obtener reparación.

La *Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género* entró en vigor el 29 de enero de 2005, salvo lo dispuesto en los títulos IV (Tutela Penal) y V (Tutela Judicial), que lo hará a los seis meses de su publicación, es decir, el 29 de junio de 2005. También en ese plazo de seis meses se deberá: a) promulgar los reglamentos de aplicación que sean necesarios en todos los ámbitos; b) adoptar, por parte del Ministerio de Justicia, las medidas necesarias para la implantación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer; c) aquellas para la adecuación de la estructura del Ministerio Fiscal a las previsiones de la Ley; y, d) dictar, por parte del Consejo General del Poder Judicial los reglamentos necesarios para la ordenación de los señalamientos, adecuación de los servicios de guardia a la existencia de los nuevos Juzgados de Violencia sobre la Mujer, y coordinación de la Policía Judicial con los referidos Juzgados.

En los últimos años, algunas Comunidades Autónomas como Castilla-La Mancha<sup>28</sup>, Cantabria<sup>29</sup>, Navarra<sup>30</sup> y Canarias<sup>31</sup>, dentro de su ámbito de competencias, han adoptado legislación autonómica para dar una respuesta integral contra la violencia hacia las mujeres. En Andalucía se encuentra en tramitación una ley autonómica de estas características. La Ley aprobada por la Comunidad Autónoma de Canarias destaca por haber incorporado definiciones establecidas por las normas internacionales de derechos humanos. Así, la definición de la violencia, comprende tanto la violencia ejercida en el ámbito público como en el privado, e incluye tanto aquella cometida por agentes estatales como por particulares.

25 *Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género*, art. 17.

26 *Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género*, art. 30.

27 Comunicado de prensa de Amnistía Internacional. Sección Española de 4 de noviembre de 2004, en [www.es.amnesty.org](http://www.es.amnesty.org).

28 Ley 5/2001, de 17 de mayo, de prevención malos trato y atención a mujeres maltratadas (BOE 21 de junio de 2001).

29 Ley 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia Contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas (BOE 26 de abril de 2004).

30 Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista (BOE 22 de agosto 2002).

31 Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género (BOE 8 de julio de 2003).

# **[II] La responsabilidad del Estado español ante la violencia de género**

---

# [II] La responsabilidad del Estado español ante la violencia de género

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas, en adelante la Convención de la Mujer, suscrita y ratificada por el Estado español, obliga a condenar la discriminación contra la mujer en todas sus formas y a seguir «*sin dilaciones*» y «*por todos los medios apropiados*»<sup>1</sup> una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer. La definición de discriminación abarca la violencia de género definida como la

violencia dirigida contra las mujeres por el hecho de ser mujeres o que afecta a las mujeres desproporcionadamente.

En 1992, la recomendación general 19 del Comité que vigila el cumplimiento de la Convención sobre la Mujer, dispuso que «*La violencia contra la mujer es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre*»<sup>2</sup>.

## La obligación de ejercer la debida diligencia

El Comité que vigila el cumplimiento de la Convención de la Mujer, en su recomendación general 19 sobre violencia contra las mujeres, afirma que «*los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia y proporcionar indemnización*»<sup>3</sup>.

En 1993, la Declaración de Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres insta a los Estados a «*proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y, conforme a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares*»<sup>4</sup>.

El concepto de «diligencia debida» representa el esfuerzo que debe realizar un Estado para cum-

---

1 Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 34/180 de 18 de diciembre de 1979, artículo 2.

2 Recomendación general 19, 11º período de sesiones (1992); Doc de la ONU A/47/38, de 29 de enero de 1992, ítem 1.

3 Recomendación general 19, 11º período de sesiones (1992); Doc de la ONU A/47/38, de 29 de enero de 1992, ítem 9.

4 Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 48/104 de 20 de diciembre de 2003. Doc de la ONU 48/49 (1993).

## Amnistía Internacional

plir con su deber de proteger a todas las personas contra el abuso de sus derechos humanos. Este principio básico de derecho internacional, es la clave que explica el alcance de la responsabilidad de los Estados, no sólo por los actos de violencia cometidos por los agentes estatales sino también por los abusos de derechos humanos cometidos por particulares.

La obligación de los Estados de respetar, proteger o asegurar que se respetan y hacer valer las normas internacionales de derechos humanos incluye, entre otros, el deber de<sup>5</sup>:

*a) Adoptar disposiciones legislativas y administrativas y otras medidas apropiadas para impedir las violaciones.*

*b) Investigar de forma eficaz, rápida, completa e imparcial las violaciones y, cuando proceda, adoptar medidas contra sus presuntos autores de conformidad con el derecho interno e internacional.*

*c) Dar a quienes afirman ser víctimas de una violación de derechos humanos o del derecho humanitario un acceso imparcial*

*y efectivo a la justicia, como se describe más adelante, con independencia de quién resulte ser en definitiva el responsable de la violación.*

*d) Poner a disposición de las víctimas recursos procesales y sustantivos eficaces, rápidos y apropiados, proporcionando y facilitando reparación a las víctimas.*

La citada recomendación general del Comité de Naciones Unidas que vigila el cumplimiento de la Convención de la Mujer, también señala que los Estados deben comprobar la idoneidad y la eficacia de las medidas planteadas para combatir la violencia<sup>6</sup>. En este sentido, el Comité recomendó a España, ya en 1999, verificar de manera periódica la efectividad de las medidas que se tomen.<sup>7</sup>



---

5 *El derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, Doc de la ONU E/CN.4/2004/57, 10 de noviembre de 2003.

6 Recomendación general 19, 11º período de sesiones (1992); Doc. de la ONU A/47/38, 29 de enero de 1992, ítem 24 (c), (s) y (v).

7 *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer al Estado español*, 1999; Naciones Unidas. Asamblea General, 21º período de sesiones, Doc de la ONU A/54/38 párr. 264.

# **[III] Observaciones y preocupaciones sobre la respuesta del Estado**

---

# [III] Observaciones y preocupaciones sobre la respuesta del Estado

## 3.1. Visión general sobre la respuesta del Estado español

El reconocimiento de las desigualdades por género y una apropiada identificación de las necesidades de las mujeres, incluidas las específicas de ciertos colectivos con desventajas añadidas, son puntos de partida básicos que deben orientar la respuesta de los Estados a la hora de formular y poner en práctica medidas para hacer realidad los derechos humanos de todas las víctimas de violencia de género. En la experiencia mundial, la ceguera a las cuestiones de género y a los otros factores en intersección, se ha expresado, por un lado, en una falta de atención a aspectos decisivos para hacer realidad los derechos de las mujeres y, de otro, en la falta de idoneidad de las medidas a la hora de abordar la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar. Ello ha dado lugar a acciones ineficaces en términos de resultados generales, y para las víctimas concretas de tales abusos, se ha traducido en experiencias de desprotección, exclusión, revictimización y desempoderamiento.

Amnistía Internacional, al examinar la respuesta del Estado español, hace hincapié en tres aspectos que deben ser seriamente abordados para hacer efectiva la legislación contra la violencia de género recientemente adoptada:

a) tener en cuenta las necesidades de las víctimas de violencia de género, lo que incluye reco-

nocer las desventajas particulares de ciertos sectores, y orientar las estrategias y medidas hacia la potenciación de las mujeres, en términos individuales y colectivos;

b) identificar y superar todos los obstáculos y resistencias que se oponen o afectan adversamente los derechos humanos de las mujeres, lo que exige actuar sin dilaciones para corregir normas, mecanismos, prácticas y actuaciones que constituyen discriminación contra las mujeres o contra sectores de mujeres por razón de origen, situación administrativa, motivaciones racistas, y de cualquier otra índole; y

c) asegurar que los recursos públicos garantizarán en todo el territorio nacional la atención y protección de las víctimas de violencia de género en el ámbito familiar.

Desde 2002, con el informe *No hay excusa*<sup>1</sup> y en los posteriores durante los años 2003 y 2004, Amnistía Internacional instó al Estado español a prestar atención a estas orientaciones que se encontraban planteadas en instrumentos internacionales de derechos humanos, en la Declaración y Plataforma de Acción Mundial de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing (1995), en adelante Plataforma de Acción de Beijing, y en instrumentos europeos, entre otros.

1 *No hay Excusa. Violencia de género en el ámbito familiar y protección de los derechos humanos de las mujeres en España*, Amnistía Internacional. Sección española, noviembre 2002.

La importancia de que los Estados, además de arbitrar medidas se cercioren de que éstas se orientan a lograr la autonomía de las mujeres, ha sido una recomendación destacada de los organismos de derechos humanos. Así, el Consejo de Europa, en 2002, recomienda a los Estados «revisar que las medidas estén centradas en las necesidades de las víctimas»<sup>2</sup> y recomienda «introducir, desarrollar y/o mejorar donde sea necesario, políticas nacionales contra la violencia que se basen en: (...) b. el empoderamiento de las mujeres víctimas a través de un apoyo óptimo y de estructuras de asistencia que eviten la victimización secundaria»<sup>3</sup>

En el mismo sentido, la Resolución 52/86 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre *Medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer*, insta a los Estados a que formulen «estrategias específicas de prevención del delito que reflejen la realidad de la vida de la mujer y tengan presentes las necesidades propias de la mujer...».<sup>4</sup>

Cabe indicar que el Comité de Naciones Unidas que vigila el cumplimiento de la Convención sobre la Mujer, en 1999 ya había expresado observaciones y recomendaciones dirigidas a España sobre las materias arriba enunciadas y sobre las cuales ha enfatizado y hace hincapié Amnistía Internacional, entre ellas, la situación de especial vulnerabilidad y desprotección de ciertos sectores de mujeres<sup>5</sup>.

La recientemente adoptada *Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género* ha incluido provisiones expresas en atención a varias de las recomendaciones hechas por el Comité en 1999. Sin embargo, Amnistía Internacional considera que no basta que tales indicaciones estén contempladas en la ley sino

que el reto está en dotarlas de efectividad y desarrollar su dimensión práctica.

La organización quiere destacar lo relacionado a la obligación del Estado español de no incurrir en discriminación, y garantizar en consecuencia los derechos de todas las mujeres a protección y justicia ante la violencia de género.

A Amnistía Internacional le ha preocupado que los planes estatales y medidas legislativas y administrativas adoptadas en los últimos años contra la violencia de género no hubieran partido de la premisa de que las mujeres conforman un colectivo heterogéneo. La ausencia de estudios y datos relativos a las condiciones de especial vulnerabilidad de estos diferentes colectivos dificultan enormemente la labor de protección de los poderes públicos en este ámbito, como señaló la Plataforma de Acción de Beijing.

Hasta la aprobación de la *Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género* no existía un reconocimiento institucional de la especial vulnerabilidad y desventajas de ciertos colectivos de mujeres. Evidencia elocuente de ello ha sido la ausencia de medidas específicas tanto en el I Plan de Acción (1998-2000) como en el II Plan Integral (2001-2004).

La Plataforma de Acción de Beijing señaló la importancia de reconocer la existencia de «algunos grupos de mujeres, como las que pertenecen a grupos minoritarios, las indígenas, las refugiadas, incluidas las trabajadoras migratorias, las mujeres pobres que viven en comunidades rurales o distantes»<sup>6</sup>. También la Resolución 52/86 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre *Medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la*

2 Comité de Ministros del Consejo de Europa, La protección de las mujeres contra la violencia, Recomendación Rec (2002)5, párr. 1, 3.

3 Comité de Ministros del Consejo de Europa, La protección de las mujeres contra la violencia, Recomendación Rec (2002)5, párr. 3 b).

4 Resolución adoptada por la Asamblea General de la ONU, Doc ONU: A/RES/52/86 de fecha el 2 de febrero de 1998, pág. 3.

5 *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer al Estado español*, 1999; Naciones Unidas. Asamblea General, 21º periodo de sesiones, Doc de la ONU A/54/38 párr. 236/277.

6 Plataforma de Acción de la Conferencia de Beijing, Doc de la ONU A/CONF.177/20 de 17 de octubre de 1995, párr.116.

*violencia contra la mujer*, recuerda a los Estados que deben tener en cuenta «*que algunos grupos de mujeres son particularmente vulnerables a la violencia*»<sup>7</sup>.

En España la realidad social es diversa y las medidas que se adopten deberían cubrir todos los aspectos de esa diversidad. Existen en la actualidad sectores de mujeres que encuentran con obstáculos y desventajas añadidas que las exponen a especial vulnerabilidad ante la violencia de género en el ámbito familiar. Las mujeres inmigrantes sin regularizar, las mujeres gitanas, o las mujeres con discapacidad, entre otros sectores, no disponen en muchas ocasiones de recursos adaptados a sus necesidades particulares, que les ofrezcan asistencia y protección.

### **Mujeres migrantes**

A lo largo de los últimos años, Amnistía Internacional ha expresado su preocupación respecto de normas y prácticas que merman la protección de derechos fundamentales de las mujeres inmigrantes indocumentadas ante la violencia de género. A pesar de que las normas de derechos humanos prevén de forma inequívoca el deber del Estado de garantizar a estas mujeres la misma protección que a las demás víctimas, la realidad está siendo muy diferente. Tal situación ha sido denunciada expresamente por Amnistía Interna-

*En el diseño de las políticas públicas contra la discriminación y la violencia contra las mujeres, 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 una diversidad de recursos sociales y económicos. Estos factores pueden contribuir a aumentar la vulnerabilidad de estos colectivos de mujeres ante la violencia de género y obstaculizar su acceso a la protección y la justicia.*

cional en los sucesivos informes sobre violencia de género en España, y en el marco de los debates en materia de extranjería<sup>8</sup>. Sin embargo, como se documenta en este informe, las trabas en el acceso a los recursos de acogida y en la percepción de las ayudas económicas para víctimas de violencia de género, persisten para este colectivo de mujeres.

El Comité de Naciones Unidas que vigila el cumplimiento de la Convención sobre la Mujer, en su informe con conclusiones y recomendaciones di-

7 Resolución adoptada por la Asamblea General de la ONU, Doc de la ONU A/RES/52/86 de fecha el 2 de febrero de 1998, p. 5.

8 *No hay excusa. Violencia de género en el ámbito familiar y protección de los derechos humanos de las mujeres en España*, Amnistía Internacional, Sección Española, Noviembre de 2002, *Protección efectiva ¡ya! Análisis de las reformas legislativas propuestas por el Gobierno Español sobre violencia contra las mujeres* Amnistía Internacional, Sección Española, Marzo de 2003, *Mujeres invisibles, abusos impunes. Mujeres migrantes indocumentadas en España ante la violencia de género en el ámbito familiar*, Amnistía Internacional, Sección Española, Julio de 2003; *España: Resumen informativo de AI con relación al quinto informe periódico que presenta España ante el Comité de la ONU sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, Amnistía Internacional, Sección Española, Julio de 2004, *España: Recomendaciones de AI al proyecto de Ley Orgánica de Medidas de Protección integral contra la violencia de género*, Amnistía Internacional, Sección Española, julio 2004. *España: ¿Somos todos iguales ante la ley? Preocupaciones y recomendaciones de AI a la reforma de la ley de Extranjería*, Amnistía Internacional, Sección Española, 2003; *España: Oportunidades perdidas y mejoras insuficientes en materia de derechos humanos. Recomendaciones de AI a la reforma del Reglamento de la Ley de Extranjería*, Amnistía Internacional, Sección Española, 2005.

rigidas a España en 2004, trasladó al Estado su preocupación por la situación de las mujeres inmigrantes en los siguientes términos «*habida cuenta de que la inmigración en España se ha cuadruplicado desde 1999, al Comité le preocupan las múltiples formas de discriminación de que pueden ser objeto las inmigrantes mujeres, incluso las indocumentadas, por parte de las autoridades públicas, los empleadores privados y otras personas, así como sus dificultades para integrarse en la sociedad española*» (...) Ante ello, el Comité, «*insta al Estado Parte a que adopte medidas eficaces para eliminar la discriminación contra las inmigrantes mujeres, tanto dentro de las comunidades de inmigrantes como en la sociedad en general, y a que garantice que esas mujeres sean informadas de los servicios sociales y recursos legales de que disponen y reciban apoyo para tener acceso a esos servicios y recursos.*»<sup>9</sup>

Por su parte, el Consejo de Europa instó a los Estados en 2002 a «*asegurar que todos los servicios y soluciones legales disponibles para las víctimas de violencia doméstica son proporcionados a las mujeres inmigrantes que lo soliciten.*»<sup>10</sup>

En 1998, el informe del Defensor del Pueblo sobre La violencia doméstica contra las mujeres, recomendaba: «*Que se dé la suficiente publicidad a centros de acogida o a casas refugio y que se preparen para que en ellas se pueda recibir a mujeres que, por ser nacionales de otros países, precisan de unas estructuras de acogida adaptadas a su propia lengua y costumbres.*»<sup>11</sup>

Esta falta de respuesta a la diversidad cultural parece ignorar el profundo cambio que durante la última década ha sufrido la composición social y demográfica de la sociedad española, debido al rápido

incremento de la población inmigrante. Entre 2002 y 2003 la población inmigrante con permiso de residencia en España aumentó en un 24,40%, con un incremento absoluto de 323.010 personas en un año<sup>12</sup>. Además, su presencia es incluso muy superior entre quienes recurren a determinados servicios públicos, lo que hace requerir una atención importante por parte de los mismos. En el *Servicio de Atención a Víctimas de la Violencia Doméstica*, (SAVD) de Madrid, durante el período comprendido entre enero y agosto de 2003, un 44,91 % de las mujeres atendidas fueron extranjeras. En el año 2001, las mujeres extranjeras constituían el 34,13 %, por lo que en menos de dos años, la cifra se ha incrementado en un 10,78 %<sup>13</sup>. Sin embargo, los recursos no se encuentran preparados para facilitar atención adecuada a personas procedentes de ámbitos culturales muy distintos al español y que, en ocasiones, desconocen el idioma. Los testimonios recogidos por Amnistía Internacional desvelan, en ocasiones, incluso una absoluta falta de sensibilidad y respeto hacia otras costumbres por parte de algunas personas responsables de servicios como, por ejemplo, las de algunas casas de acogida.

En la entrevista concedida en noviembre de 2004 a Amnistía Internacional, por la Directora General de la Mujer de la Comunidad Autónoma de Madrid (CAM), se mostraba en forma transparente la condición de exclusión impuesta a mujeres migrantes indocumentadas víctimas de violencia de género: «*En los recursos de la CAM (Comunidad Autónoma de Madrid) no se planteaba el acceso para las mujeres inmigrantes en situación irregular. Lo que implica esto es que montones de mujeres no llegan a los recursos de la administración. Tiene que haber una normativa que así lo establezca, porque en principio no contamos con esa disposición, y aunque sea du-*

9 Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Doc de la ONU A/59/38, de 2004, párr.339.

10 Comité de Ministros del Consejo de Europa, *La protección de las mujeres contra la violencia*, Recomendación Rec (2002)5.

11 *La violencia doméstica contra las mujeres*. Recomendaciones relativas a aspectos sociales y asistenciales, Defensor del Pueblo; p.140, Madrid, 1998.

12 *Anuario estadístico de extranjería*, Observatorio permanente de la inmigración, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Madrid, 2003, p. 55.

13 Memoria enero-agosto 2003, SAVD, Madrid, pp.11-12.

*risimo desde el punto personal decirlo, pues, a las mujeres en situación irregular no podríamos dar el servicio tal y como está establecido. No entran, porque no entran en la denuncia. No entran en la denuncia, no entran en el sistema de acogida, no entran en el sistema de formación ocupacional específica, no entran en la intermediación laboral, no entran en ninguno de los recursos.»<sup>14</sup>*

Los obstáculos que impiden que este colectivo de víctimas vea protegidos sus derechos humanos, han motivado quejas al Defensor del Pueblo por parte de las propias agentes encargadas de gestionar los recursos dirigidos a las víctimas de violencia de género, que se encuentran con la imposibilidad de garantizar a estas mujeres la asistencia que precisan. En el informe del Defensor del Pueblo sobre el año 2003, se incluyó el siguiente caso ilustrativo:

*«La Directora de Servicios Sociales del Centro de Servicios Sociales Generales de Guadarrama (Madrid), puso en conocimiento de esta Institución la situación en la que se encontraba una ciudadana de origen magrebí, madre de dos hijos, que estaba siendo objeto de malos tratos por parte de su pareja. Esta mujer interpuso una denuncia por esos hechos ingresando de emergencia en un piso de urgencia. Allí permaneció durante un mes, mientras se intentaba buscar un recurso social permanente adecuado para esta persona y sus hijos. El problema era que no se había previsto la posibilidad de crear una solución adecuada para una persona de estas características, es decir, mujer maltratada, casada, de origen magrebí, con hijos a cargo, y sin permiso de residencia en regla a pesar de vivir en España hacía muchos años. Por ello, se hacía necesario encontrar un alojamiento que admitiese a mujeres sin documentación en regla, que admitiese menores, y que contase con los apoyos necesarios a nivel psicológico, social*

*y laboral posibilitando una estancia mínima de seis meses. Según la Directora del Centro de Servicios Sociales de Guadarrama se realizaron gestiones con muy diversas instituciones siempre con resultado infructuoso. En conclusión, se constataba que, si bien era adecuada la asistencia de emergencia, no parecía existir un recurso social estable que evitase lo que de hecho estaba ocurriendo: que esta ciudadana se viese obligada a volver a vivir con su agresor.»<sup>15</sup>*

Para que el principio de no discriminación previsto en la *Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género* no quede en una mera declaración de principios, sino que corrija efectivamente las prácticas discriminatorias existentes, el Gobierno central debe desarrollar directrices claras que integren este principio en los sistemas de gestión de todas las medidas de asistencia y justicia para las víctimas.

### **Mujeres gitanas**

Los organismos internacionales de derechos humanos plantean también la especial vulnerabilidad ante la violencia de género de las mujeres pertenecientes a etnias minoritarias, y la importancia de que los Estados prevean medidas específicas dirigidas a garantizar la plena protección de los derechos humanos de estos colectivos<sup>16</sup>, desde la toma en consideración de las circunstancias específicas de estas mujeres. De manera concreta, el Comité de Naciones Unidas que vigila el cumplimiento de la Convención de la Mujer ha mostrado su preocupación por la falta de protección efectiva de los derechos de las mujeres de etnia gitana en España, y ha instado al Gobierno español a que «*promueva y proteja los derechos humanos de las mujeres romaníes*»<sup>17</sup>.

En España, la comunidad gitana representa la etnia minoritaria más importante en pobla-

14 Entrevista de Amnistía Internacional a Patricia Flores, Directora General de la Mujer de la Comunidad Autónoma de Madrid, en noviembre de 2004.

15 Defensor del Pueblo, Informe 2003, pp.183-184.

16 Plataforma de Acción de la Conferencia de Beijing, Doc de la ONU A/CONF.177/20 de 17 de octubre de 1995, párr.116.

17 Informes del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2004; Doc de la ONU A/59/38, párr. 345.

ción<sup>18</sup>. La ausencia de datos oficiales sobre la incidencia y características específicas de la violencia de género entre la población gitana, así como de los obstáculos que estas mujeres encuentran en su búsqueda de protección, contribuye a perpetuar la invisibilidad e impunidad de los abusos de género hacia las mujeres gitanas.

En un estudio de la Fundación Secretariado General Gitano<sup>19</sup>, se plantean las dificultades que enfrentan las mujeres gitanas víctimas de violencia que intentan acceder a la red de recursos. Éstas proceden en gran parte del hecho de que no se tienen en cuenta sus peculiaridades culturales en los programas o servicios que ofrecen. Por otro lado, la no admisión de los niños mayores de determinada edad produce un efecto altamente disuasorio entre las mujeres gitanas, uno de cuyos mayores temores es verse alejadas de sus hijos. En este estudio se muestran los resultados de un trabajo de campo realizado en 391 centros y servicios públicos y privados de 16 comunidades autónomas, de los que un 84 % carecía de ningún tipo de programa específico de atención a la diversidad cultural.

Otra barrera, identificada como decisiva por las mujeres gitanas, es la exigencia de la denuncia ante una instancia policial o judicial para poder acceder a los recursos. La costumbre gitana no admite con facilidad que una persona gitana denuncie a otra de su misma etnia en el sistema judicial de la sociedad mayoritaria y, por tanto, las mujeres solo denunciarán si se encuentran en una situación muy extrema, ya que esto les llevará forzosamente a distanciarse de su comunidad.

Rosa<sup>20</sup>, una mujer gitana entrevistada por Amnistía Internacional describió así las implicaciones que tiene para una mujer gitana denunciar a su marido:

*«No le puedo denunciar, ése es el caso, porque si yo a él le denuncio, se levanta toda la familia en contra, porque es lo peor que puede haber entre los gitanos (...) está muy mal visto que la mujer denuncie al marido, eso es lo más bajo que puede haber en la Tierra y es el motivo de una ruina».*

Isabel<sup>21</sup>, una mujer gitana que intentó dejar a su marido tras una brutal paliza, trata de explicar así las dificultades que encontró cuando pidió ayuda, y de cómo una vez que dio el paso de huir no encontró alternativas, lo que la impulsó a volver con su pareja,

*«Yo me sé buscarme la vida a mi manera, a mi forma, pero no a la vuestra. Hombre, si me dieran un tiempo a que yo me enseñara a escribir y a leer... pues sería otra cosa. Dar un poquito de tiempo a que te adaptes a donde estás, a lo que tú quieres hacer, a que tú sepas que vas a salir para adelante con tus hijos y no que ellos te echan para atrás, porque ellos no te dan salida, no te dan ayudas, de verdad que no te dan ayudas».*

Amnistía Internacional considera que en el desarrollo de los *planes de colaboración*<sup>22</sup>, previstos en la *Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género*, deberán incorporarse medidas concretas destinadas a garantizar la protección de los derechos humanos de las mujeres gitanas ante la violencia de género, tomando como base las circunstancias de especial vulnerabilidad y los obstáculos institucionales que debe enfrentar este colectivo.

### **Mujeres con discapacidades físicas o mentales**

Otro de los colectivos reconocidos por parte de los organismos internacionales como especial-

18 Según cifras del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la población gitana en España se sitúa en torno a 600.000 - 650.000 personas. Programa de Desarrollo Gitano. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ([www.mtas.es](http://www.mtas.es)).

19 *Análisis sobre prácticas de intervención ante la violencia de género en la comunidad gitana*, Fundación Secretariado General Gitano, Madrid, 2004.

20 Nombre ficticio. Entrevistada por Amnistía Internacional en Huelva (Andalucía), en octubre de 2004.

21 Nombre ficticio. Entrevistada por Amnistía Internacional en Madrid, en octubre de 2004.

22 Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, publicada en el BOE núm. 313, de 29 de diciembre de 2004, art. 32.

mente expuesto a la violencia de género en el ámbito familiar, y a las discriminaciones añadidas, es el de las mujeres con discapacidad<sup>23</sup>.

En España hay dos millones, treinta mil mujeres con discapacidad. En Europa, se calcula que aproximadamente el 40% de estas mujeres sufre o ha sufrido diferentes formas de violencia<sup>24</sup>. Sin embargo, en opinión de Ana Peláez, representante del Comité Español de Representantes de personas con Discapacidad, los planes, medidas, servicios y recursos dirigidos a informar, asesorar y proteger a las personas víctimas de agresiones «no han tenido en cuenta las peculiaridades que presentan las mujeres con discapacidad, convirtiéndose en inaccesibles para ellas. (...) Otra forma de discriminación la constituyen las barreras físicas, de comprensión y de comunicación que existen en las oficinas y juzgados que impiden el libre acceso de las mujeres con discapacidad física»<sup>25</sup>.

Hasta la aprobación de la *Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género* no han existido previsiones legales, ni planes ejecutivos que recojan los deberes de las instancias de protección a fin de garantizar de forma efectiva los derechos humanos de las mujeres con discapacidades ante la violencia. La organización ha podido saber que las mujeres con discapacidad en España sufren graves discriminaciones en el acceso a los recursos básicos de asistencia a víctimas. A menu-

do, a las mujeres se les exige tener autonomía como requisito para acceder a centros de acogida a víctimas, los cuales generalmente no se encuentran preparados para recibir a personas con algún tipo de necesidad especial.

La institución del Ararteko (Defensor del Pueblo del País Vasco)<sup>26</sup> informó que «*Las mujeres con problemas de toxicomanía, de enfermedad mental o con 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>27</sup>

Según información recibida por Amnistía Internacional, en julio de 2004, en Vitoria se trasladó un programa de atención psicológica para mujeres víctimas de violencia de género a un edificio con varios tramos de escaleras y un ascensor muy estrecho al que no podía acceder una persona que tuviera que desplazarse en silla de ruedas, lo que provocó las protestas de las asociaciones de mujeres.

En el caso de las mujeres sordas, las dificultades más graves se encuentran en el acceso a la información y en las dificultades para comunicar la situación de malos tratos<sup>28</sup>. En lo que concierne a mujeres con dificultades para desplazarse, las casas de

23 Plataforma de Acción de Beijing, párr. 124 m); Doc de la ONU A/CONF.177/20 de 17 de octubre de 1995 y Resolución 1997/144 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre «la eliminación de la violencia contra la mujer».

24 Comparecencia de Ana Peláez, miembro de la Comisión de la Mujer del CERMI (Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad) y de la Comisión de la Mujer del Foro Europeo de la Discapacidad, ante la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales del Congreso de los Diputados con referencia al Proyecto de Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, 7 de septiembre de 2004.

25 Comparecencia de Ana Peláez, ante la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales del Congreso de los Diputados con referencia al Proyecto de Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, 7 de septiembre de 2004.

26 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.

27 *Respuesta Institucional a la violencia contra las Mujeres en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Informe extraordinario de la institución del Ararteko al Parlamento Vasco*, 2003, p. 33.

28 En 2000, la Comisión de la Mujer de la Federación Nacional de Sordos de España editó la *Guía para profesionales ante la violencia y los malos tratos a mujeres sordas*, disponible en [www.fnse.org](http://www.fnse.org), cuyo objetivo es capacitar al personal de las instancias dirigidas a las víctimas sobre las especiales necesidades de las mujeres sordas víctimas de violencia de género en el ámbito familiar, y de las barreras que estas mujeres encuentran para el acceso a la información y otros servicios.

acogida no se encuentran preparadas en muchas ocasiones para recibir a mujeres con discapacidades que limiten la movilidad. Amnistía Internacional considera preocupante la manifiesta insensibilidad que muestran las instituciones en el diseño y planificación de los recursos respecto de las desventajas de este sector de mujeres que incluye a un número importante de aquellas cuyas discapacidades han sido originadas o agravadas por la violencia de género en el ámbito familiar.

En el proceso de elaboración de la *Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género* las organizaciones de personas con discapacidad desplegaron una gran actividad de trabajo con autoridades y han logrado que di-

cho texto legal reconozca la situación de vulnerabilidad de este colectivo, así como el deber de las instancias de eliminar los obstáculos que actualmente merman la protección de estas mujeres. Amnistía Internacional considera muy positiva esta previsión legal, pero recuerda que la obligación de actuar con la diligencia debida supone hacerla efectiva, para lo cual deberán destinarse los recursos financieros y profesionales necesarios. Las necesidades específicas de este colectivo de mujeres 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 adecuada puesta en marcha en todas las Comunidades Autónomas del Estado.

### 3.2. Prevención de la violencia de género

En la medida en que la violencia contra las mujeres no es un hecho casual, sino que tiene su origen en pautas culturales y sociales profundamente arraigadas en la sociedad, los organismos internacionales han destacado la importancia de trabajar desde el ámbito de la sensibilización social y de la educación.

La Convención de la Mujer de las Naciones Unidas dispone en su artículo 5 que «*Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para modificar los patrones de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres*»<sup>29</sup>.

En el mismo sentido, el informe del Comité de Naciones Unidas que vigila cumplimiento de la Convención de la Mujer, de julio de 2004, sobre el cum-

plimiento de España de los compromisos adquiridos en el marco de la Convención, expresa como una de las principales preocupaciones la persistencia en la sociedad española de un conjunto de roles y estereotipos discriminatorios hacia las mujeres, que constituye la raíz de la violencia de género. Por ello el Comité insta al Estado español «*a que adopte medidas adicionales para eliminar las actitudes estereotipadas sobre los papeles y las responsabilidades de las mujeres y los hombres, inclusive mediante campañas de concienciación y educación dirigidas tanto a las mujeres como a los hombres y en los medios de difusión, y a que observe cuidadosamente el impacto de esas medidas*».<sup>30</sup>

Amnistía Internacional ha expresado preocupación por la orientación que han tenido las iniciativas de sensibilización emprendidas en los últimos años por las autoridades estatales. En su mayoría los mensajes han sido dirigidos a las propias mujeres víctimas, poniendo muy poco énfasis y recursos en con-

29 Artículo 5, Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

30 *Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas*. 2004. Doc de la ONU: A/59/38, 2004, párr.333-334.

cienciar a la sociedad en su conjunto y a los hombres en particular<sup>31</sup>. Los mensajes más habituales hasta la fecha han sido los que repetían a las mujeres la importancia de que tomaran la iniciativa de denunciar, de pedir ayuda. Al no acompañarse estos mensajes de otros dirigidos a quienes ejercen la violencia contra ellas, se ha reforzado la idea de que las mujeres son responsables de su situación.

La organización ha criticado también la escasa duración de las campañas de sensibilización, que no han permitido la retroalimentación y la permeabilidad de las mismas en la sociedad; o el hecho de que fueran encargadas a empresas de publicidad sin participación alguna de la sociedad civil, y especialmente de las organizaciones de mujeres. Por último, se destacaba la ausencia de una evaluación en profundidad del impacto de estas campañas.

Respecto a la medidas educativas, Amnistía Internacional ha destacado su importancia para la prevención de la violencia de género y ha lamentado que las medidas de coeducación y de prevención

de la violencia de género en el ámbito educativo, incluido el imprescindible trabajo de capacitación del profesorado, hayan tenido un apoyo financiero sustancialmente menor que otras medidas<sup>32</sup>.

Amnistía Internacional acoge con satisfacción las provisiones en el ámbito educativo integradas en la *Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género*, entre ellas, las relativas a la formación inicial y permanente del profesorado. La organización considera que la educación para la igualdad entre hombres y mujeres se sitúa en el marco de una sólida formación del profesorado en la esfera de los derechos humanos, lo que es más amplio que la mera transferencia de conocimientos y técnicas. Amnistía Internacional ha venido reclamando una asignatura obligatoria en materia de derechos humanos para la formación del profesorado, conforme a los planteamientos y recomendaciones del Decenio de las Naciones Unidas para la Educación en Derechos Humanos (1995-2004) y las formuladas en continuidad para el Decenio 2005-2014.

### 3.3. Detección de los abusos

La Plataforma de Acción de Beijing afirma como esencial: «*Reconocer, apoyar y promover el papel fundamental que desempeñan las instituciones intermedias, como los centros de atención primaria de salud, los centros de planificación de la familia, los servicios de salud que existen en las escuelas, los servicios de protección de madres y recién nacidos, los centros para familias de inmigrantes y otros similares en materia de información y educación relativas a los malos tratos*»<sup>33</sup>.

Los centros de atención primaria de salud, los servicios de salud mental y las urgencias hospitalarias

podrían ser algunos de los mejores recursos para la detección de la violencia de género. Según la Organización Mundial de la Salud, «*la mayoría de las mujeres entra en contacto con el sistema de salud en algún momento de su vida. Esto convierte a los centros de salud en un lugar importante donde es posible identificar a las mujeres víctimas de maltrato, proporcionarles ayuda y derivarlas, si es preciso, a servicios especializados. Lamentablemente, los estudios muestran que, en la mayor parte de los países, el personal sanitario rara vez les pregunta si están siendo maltratadas o busca indicios claros de violencia.*»<sup>34</sup>

31 No hay excusa. *Violencia de género en el ámbito familiar y protección de los derechos humanos de las mujeres en España*. Amnistía Internacional. Sección Española, 2002, pp. 28 y 29.

32 No hay excusa. *Violencia de género en el ámbito familiar y protección de los derechos humanos de las mujeres en España*. Amnistía Internacional. Sección Española, 2002, p.31.

33 Plataforma de Acción de la Conferencia de Beijing, Doc de la ONU: A/CONF.177/20 de 17 de octubre de 1995, párr.124 f).

34 *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, Organización Mundial de la Salud, Washington DC, 2002, p. 106.

La recomendación general 24 del Comité que vigila el cumplimiento de la Convención de la Mujer, aborda la obligación de los Estados de intervenir en el ámbito sanitario para proteger el derecho a la salud de las mujeres:

*«Puesto que la violencia por motivos de género es una cuestión relativa a la salud de importancia crítica para la mujer, los Estados Partes deben garantizar (...) la promulgación y aplicación eficaz de leyes y la formulación de políticas, incluidos los protocolos sanitarios y procedimientos hospitalarios, que aborden la violencia contra la mujer y los abusos deshonestos de las niñas y la prestación de los servicios sanitarios apropiados»<sup>35</sup>.*

En España, tanto el personal sanitario especializado como las instituciones dependientes del Ministerio de Sanidad y Consumo coinciden en dar como cierta la afirmación de que *«casi la totalidad de las víctimas visitaron a su médico general en el año siguiente a la agresión»<sup>36</sup>.*

A Amnistía Internacional le preocupa que los medios y la formación de los que dispone el personal sanitario en los centros de salud para desarrollar esta importante labor sean insuficientes. A pesar de la existencia de profesionales sanitarios con voluntad y plena conciencia de la importancia de su labor, la organización ha podido saber que las condiciones materiales en las que éstos profesionales tienen que desempeñar su trabajo, les impiden dedicar toda la atención requerida por un «nuevo frente» de evidente complejidad como es la detección de la violencia de género en el ámbito familiar.

Esta carencia de medios propicia que la gran mayoría de medidas y estrategias diseñadas en el ámbito de la atención a víctimas de este tipo de abusos, estén enfocadas a la atención a mujeres que acuden en situaciones de urgencia, siendo muy

escasos los esfuerzos por detectar casos de violencia no manifestados por la víctima.

Como parte de las actividades del *I Plan de Acción contra la violencia doméstica (1998-2000)*, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud desarrolló el Protocolo Sanitario ante los Malos Tratos. Si bien el I Plan incluyó la impresión, la reimpresión en el 2000 y la distribución de este material en todo el Estado (25.095 ejemplares en total), Amnistía Internacional ha podido saber que su difusión no ha ido acompañada de un programa adecuado de acciones dirigidas a sensibilizar y capacitar al personal o a promover su evaluación.

Respecto a la falta de formación del personal sanitario, una especialista en atención primaria, expresó que: *«No se prevén recursos mínimos para la formación; los programas de salud se quedan en los despachos de las consejerías»<sup>37</sup>.* Al ser preguntada por Amnistía Internacional, otra profesional de un centro de salud de Madrid contestó que: *«aquí seguimos haciendo lo que se ha hecho siempre, creo que llegó una carta con instrucciones sobre si nos llegaban casos de malos tratos pero no hay nada más»<sup>38</sup>.*

Por otra parte, Amnistía Internacional ha recibido quejas de profesionales sanitarios respecto a la falta de prioridad que se otorga a las acciones de formación del personal en esta materia. En este sentido, una especialista entrevistada por Amnistía Internacional declaró:

*«Los profesionales podrían hacer detección precoz y esto es importantísimo, porque una mujer que lleva uno o dos años de maltrato todavía no está destruida (...) la formación es un instrumento utilísimo para motivar a los profesionales pero hay congelación de las plantillas, no ponen suplentes, todo profesional tendría derecho a cuarenta horas de formación al año pero ¿cómo vas a ir si no te ponen suplente? A mí no me pre-*

35 Comité de la CEDAW, Recomendación General 24, 20º periodo de sesiones, 1999, párr.15, a y b.

36 Sociedad Española de Medicina de Familia y Comunitaria, Ministerio de Sanidad y Consumo, *Violencia Doméstica*; p. 29, Madrid 2003.

37 Entrevista de Amnistía Internacional a Pilar Blanco en Madrid, en octubre de 2004.

38 Entrevista de Amnistía Internacional a una profesional de un centro de salud público, Madrid, noviembre de 2004.

*guntaron si quería formarme en SIDA, a mí me mandaron a formarme en SIDA y me pusieron suplente.»<sup>39</sup>.*

Algunas organizaciones del sector sanitario han denunciado que pese a las necesidades de atención sanitaria no se ha incrementado el número de personal, lo que ha dado lugar a que los profesionales de la salud tengan en ocasiones que atender consultas de hasta 50 y 60 personas en su horario laboral<sup>40</sup>. En un manifiesto de octubre de 2003, firmado por la Sociedad Española de Medicina de Familia y Comunitaria (SEMFYC) se exponía que: *los médicos de familia del estado español soportamos un 40% más de visitas que los europeos y con una relación médicos de familia / médicos en ejercicio, por debajo de la media europea. El resultado de ello es que somos los médicos que menos tiempo podemos dedicar a los pacientes en la consulta.»<sup>41</sup>* Estas organizaciones denuncian que en estas condiciones resulta prácticamente imposible el examen en profundidad de las personas que acuden a recibir tratamiento médico y por tanto la detección de los posibles casos de violencia contra las mujeres en el ámbito familiar.

La falta de preparación y medios con los que cuenta el personal sanitario quedan también patentes en el caso de Nadia<sup>42</sup>, una mujer a la que su marido agredió brutalmente en diversas ocasiones a lo largo de once años y llegó a dar por muerta tras una agresión que le provocó lesiones cerebrales permanentes, y que acudió en numerosas ocasiones a centros médicos para curarse de sus heridas. Siempre aludía a accidentes. En una ocasión, una médica le preguntó si su marido le había golpeado:

*«La única vez que me atiende una mujer y lo cogió al vuelo todo y no me dio tiempo a mentirla*

*(...) No me preguntó ¿qué te pasa?, directamente me dijo: te agredió este señor ¿no? Ahí le reconocí a la doctora que era así porque me preguntó directamente y, en segundos intenté contarle todo, pero no podía porque él estaba allí. Tenía perforación en el oído, estaba embarrada de seis o siete meses, bueno, machacada, lo que son señales en todo el cuerpo, pero sobre todo era el oído que me soplabla y la cabeza, (...). Me pisaba la cabeza con los zapatos y, a consecuencia de eso se me perforó el oído. (La doctora) me dijo: ahora mismo llamo a la policía y yo me negaba (...). A esa mujer yo creo que la impacté y de hecho yo creo que a esa mujer la veo entre cien personas y la reconozco. De esa mujer yo lo único que recuerdo es la cara de horror que tenía. Lo único que me estaba diciendo es: lo siento, pero yo el parte lo voy a mandar, mi obligación es mandarlo»<sup>43</sup>.*

Nadia relata que, en todas las ocasiones en que acudió a las urgencias de algún centro sanitario, se dejó finalmente pasar con ella a su marido. Nadie, a pesar de que otros médicos también se dieron cuenta de su situación, al ver sus lesiones e incluso mordeduras, le informó de la posibilidad de acceder a algún recurso de protección: *«Yo no tenía información, eso es la pena que me da, yo he esperado once años por falta de información. A mí nunca nadie me informó que existen unas instituciones que te pueden asegurar una cama, un puesto en una casa de acogida, donde vas a estar protegida tú y tus hijos, yo jamás... de verdad, no lo sabía»<sup>44</sup>.*

En el caso de Mercedes<sup>45</sup>, la falta de tiempo de atención en la consulta, fue la causa que provocó la falta de apoyo necesario del profesional sanitario:

39 Entrevista de Amnistía Internacional a Pilar Blanco, octubre de 2004.

40 SEMFYC, Manifiesto «Por la calidad y dignidad de la Atención Primaria», 2 de octubre de 2003.

41 SEMFYC, Manifiesto «Por la calidad y dignidad de la Atención Primaria», 2 de octubre de 2003.

42 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en Madrid, en octubre de 2004.

43 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en Madrid, en octubre de 2004.

44 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en Madrid, en octubre de 2004.

45 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en Huelva (Andalucía) en octubre de 2004.

«Yo le contaba mis cosas (al médico), le contaba todo lo que estaba pasando y todo lo que estaba sufriendo (...) pero como el médico no tenía tiempo ni nada, entonces no hizo caso»<sup>46</sup>.

En España, la *Guía de Buena Práctica Clínica en Abordaje en situaciones de violencia de género*, publicada en 2004 por la Organización Médica Colegial de España y el Ministerio de Sanidad y Consumo, apunta que «Sin una adecuada intervención sanitaria que permita el diagnóstico de todas estas situaciones y el tratamiento integral de las repercusiones clínicas para que las mujeres puedan recuperarse y adoptar una posición activa e independiente ante el nuevo panorama que deja atrás la violencia, el problema no podrá ser resuelto (...) No todas las víctimas de esta violencia denuncian su caso y se abre una investigación judicial, pero todas ellas ven mermada su salud, y en consecuencia todas acuden por un motivo más o menos directo en demanda de asistencia médica.»<sup>47</sup>

Amnistía Internacional considera que la administración sanitaria debería contemplar como un reto impostergable, afrontar con medidas de información y detección, la elevadísima cifra de víctimas de violencia de género, que no pide ayuda directa pero que acude a los centros sanitarios. Las instancias públicas deben adecuar sus respuestas a las situaciones y necesidades de las víctimas a fin de mejorar la confianza de las mujeres, y apoyarlas para hacer realidad su derecho a una vida libre de violencia. Es de lamentar que en España se produzca lo que la Organización Mundial de la Salud ha descrito críticamente en términos globales: «la respuesta del sector salud a la violencia

es fundamentalmente reactiva y terapéutica. Se tiende a fragmentarla en áreas de interés y de competencia especiales»<sup>48</sup>.

Para superar este limitado abordaje, el personal sanitario especializado entrevistado por Amnistía Internacional, plantea la necesidad de un programa de salud integral contra la violencia y no solo protocolos de atención individual. Su planteamiento es que los protocolos son herramientas instrumentales que cubren un espacio limitado, mientras que el tratamiento de la violencia de género en el ámbito familiar debería tener un enfoque integral, que la considerara un problema de salud pública. Las personas especialistas en esta área reclaman un programa que

«recorra las fases de planificación, de organización, desarrollo y evaluación, un programa de salud que tenga lugar en los diferentes niveles del sistema de salud, que prevea su vigilancia epidemiológica, que prevea su evaluación, que se plantee qué estrategias diferentes de intervención tiene a nivel individual y a nivel comunitario, que prevea la prevención, la atención y la rehabilitación. Es decir, un programa de salud igual que cualquier otro es muchísimo más global (...) El protocolo (sanitario) no lo aborda como problema de salud».<sup>49</sup>

La *Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género*, en el capítulo dedicado al ámbito sanitario, contempla la introducción de un apartado de prevención e intervención integral en violencia de género en los Planes Nacionales de Salud<sup>50</sup>, lo que apuntaría en el sentido de un programa de salud como el citado. Sin embar-

---

46 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional, en Huelva (Andalucía), en octubre de 2004. (Repetido)

47 Organización Médica Colegial de España, Ministerio de Sanidad y Consumo; *Guía de Buena Práctica Clínica en Abordaje en situaciones de violencia de género*, pp.14-15, Madrid, 2004.

48 Organización Mundial de la Salud, *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, resumen publicado en español por la Organización Panamericana de la Salud para la Organización Mundial de la Salud, Pág.4.

49 Entrevista realizada por Amnistía Internacional a la Dra. Pilar Blanco Prieto, especialista en atención primaria y violencia en el ámbito familiar, en Madrid, en octubre 2004.

50 El artículo 11.4 de la *Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género* establece que: «En los Planes Nacionales de Salud que procedan se contemplará un apartado de prevención e intervención integral en violencia de género».

*La Organización Mundial de la Salud (OMS) plantea que los sistemas nacionales de salud, en su conjunto, deberían aspirar a dispensar una asistencia de alta calidad a las víctimas de todos los tipos de violencia, así como los servicios de rehabilitación y apoyo necesarios para prevenir ulteriores complicaciones. De acuerdo a la OMS, las prioridades deberían ser:*

*Mejorar los sistemas de respuesta urgente y la capacidad del sector sanitario para tratar y rehabilitar a las víctimas;*

*Reconocer los signos de incidentes violentos o de situaciones de violencia continua, y enviar a*

*las víctimas a los organismos adecuados para ofrecerles seguimiento y apoyo;*

*Garantizar que los servicios de salud, judiciales, policiales y sociales eviten la «revictimización» de las víctimas y disuadan eficazmente a los autores de actos violentos de reincidir;*

*Incorporar al programa de los estudiantes de medicina y enfermería módulos sobre prevención de la violencia.*

*Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud. Organización Mundial de la Salud, Ginebra, 2002. Resumen en español, p. 10.*

go, al tratar sobre la constitución de una Comisión contra la violencia de género, dentro del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, que proponga las medidas necesarias para «*la aplicación del protocolo sanitario*»<sup>51</sup>, no resulta claro si se pretende avanzar hacia un programa integral de salud, del que el protocolo sería sólo una parte, o si se continúa trabajando con las mismas herramientas de trabajo.

Un punto de partida esencial ha de ser conocer y comprender los condicionantes que dificultan la salida de las mujeres de las situaciones de violencia de género, para lo cual el desarrollo de la *Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género* en esta materia debe servir para consolidar una estrategia sanitaria de detección temprana de la violencia y de asistencia y derivación adecuada a todas las víctimas.

La consecuencia de que el personal sanitario carezca de formación y medios en su trabajo para detectar y tratar a las víctimas de violencia, significa la pérdida de una oportunidad clave de detección del fenómeno de la violencia. Desde ese primer momento, las mujeres experimentan desprotección respecto de

sus derechos fundamentales. La detección primaria por los servicios de salud, podría ser decisiva para asegurar que las víctimas accedan a recursos a los que de otra manera es posible que nunca lleguen. Si el Estado español no proporciona los recursos necesarios para que estas situaciones puedan ser detectadas y tratadas por personas con formación, que permitan a las víctimas entrar en contacto con una red de protección de sus derechos, se encuentra lejos de cumplir con su obligación de prevenir y proteger a las mujeres de la violencia de género.

En opinión de Amnistía Internacional es esencial que en el desarrollo de la *Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género* se aborde la elaboración, difusión e implementación efectiva de un plan integral de detección temprana y atención de la violencia de género en el ámbito sanitario. Del mismo modo, es imprescindible que este plan parta de lo que para la Organización Mundial de la Salud es una recomendación básica: que se incluyan las debidas «*salvaguardas frente a la «revictimización», esto es, frente al hecho de poner a las víctimas en riesgo de sufrir nuevos actos violentos, censuras por parte de la familia o la comunidad, u otras consecuencias negativas*»<sup>52</sup>.

51 *Ley Orgánica 1/2004, de medidas de protección integral contra la violencia de género*, de 28 de diciembre de 2004, publicada en el BOE núm. 313, de 29 de diciembre de 2004, art.12.

52 *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud*. Resumen en español. Organización Mundial de la Salud, Ginebra, 2002, p. 37.

### 3.4. Recursos de asistencia y acogida

La respuesta que obtienen las sobrevivientes en su primer contacto con los recursos públicos orientados a asistirles ante la violencia de género, puede tener repercusiones decisivas sobre sus vidas. Esta intervención puede condicionar sus acciones y decisiones futuras, entre ellas, la de permanecer atrapadas en una relación violenta o hacer valer sus derechos. Bajo el marco internacional de derechos humanos, el derecho a un recurso y una reparación abarca la prestación de servicios para ayudar a las víctimas a recuperarse de las violaciones de derechos humanos sufridas. Este marco es aplicable a las víctimas de la violencia de género.

Amnistía Internacional muestra preocupación porque esta asistencia inmediata y completa a todas las víctimas no se esté garantizando. La organización ha recabado testimonios de mujeres que no encontraron ese apoyo o no les fue proporcionado en el momento en que lo necesitaban, lo que afectó a sus decisiones ulteriores.

La provisión de asistencia psicológica a las sobrevivientes aparece con frecuencia como uno de los aspectos menos atendidos por las instancias públicas.

Gloria<sup>53</sup>, residente en un pueblo de la Comunidad de Madrid, relata así a Amnistía Internacional cómo no fueron atendidas sus necesidades de ayuda inmediata: *«fui a lo de Arganda, que me dio la Guardia Civil, de ayuda a la mujer. No me hicieron nada, porque fijate tú: me escucharon, me dijeron qué necesitaba, porque iba desequilibrada ese día, iba fatal, y me dijeron que al psicólogo fuera a los doce días. Yo necesitaba el psicólogo en ese momento, no a los doce días (...) yo a los doce días no fui.»*

El Defensor del Pueblo andaluz en su informe de 2003 afirma que: *«Hemos podido comprobar cómo, en muchas ocasiones, las expectativas de las*

*usuarias se encontraban muy por encima de los recursos reales, bien porque en un primer momento habían recibido una información defectuosa o porque el acceso a las ayudas estaba condicionado a la existencia de una coyuntura social propicia.»*<sup>54</sup>

Amnistía Internacional ha expresado preocupación desde 2002 en sucesivos informes sobre España, porque los recursos de acogida no responden a las necesidades de las sobrevivientes de abusos de género y porque los enfoques que rigen su gestión no se orientan al fomento de su autonomía.

La Plataforma de Acción de Beijing insta a los gobiernos a *«establecer centros de acogida y servicios de apoyo dotados de los recursos necesarios para auxiliar a las mujeres víctimas de la violencia...»*<sup>55</sup>. Existe preocupación porque los recursos de acogida a las víctimas presentes en España no cumplen las siguientes condiciones necesarias para su efectividad:

*Disponibilidad:* cada Estado deberá contar con un número suficiente de servicios.

*Accesibilidad:* los servicios deben ser accesibles a todas las personas bajo la jurisdicción del Estado sin discriminación, en especial a los sectores más vulnerables o de menor poder social.

*Aceptabilidad y calidad:* los servicios deben orientarse a lograr la autonomía de las mujeres, integrar los criterios de ética profesional en el trabajo con las víctimas, en particular la confidencialidad, e integrar la interculturalidad y la perspectiva de género. El personal encargado de prestar los servicios debe tener capacitación y profesionalidad, para poder responder a las necesidades de las víctimas.

53 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en la provincia de Madrid, octubre de 2004.

54 *Informe al Parlamento, 2003.* Defensor del Pueblo Andaluz, p.30.

55 Plataforma de Acción de Beijing, párr. 125 a).

**Recursos escasos y desigual disponibilidad según localidades**

La Memoria de actuaciones contra la violencia doméstica realizada por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en el año 2003, publicada por el Instituto de la Mujer en septiembre de 2004, recoge la existencia de 293 alojamientos temporales en todo el territorio español. Entre los que se encuentran, además de los centros de emergencia, las casas de acogida y los pisos tutelados, 27 recursos de otro tipo.

La tasa de ocupación es muy diversa, dependiendo de las localidades y comunidades autónomas de que se trate. Entre las personas profesionales que trabajan en contacto con las casas, se tiene la percepción de que la ocupación ha disminuido desde la entrada en funcionamiento de la «orden de protección», ya que ésta permite a muchas mujeres, de una forma rápida, la permanencia en su domicilio.

Los centros de emergencia se conciben como lugares de acogida y protección en situaciones de urgencia, desde los que las mujeres son derivadas, tras la valoración de cada caso, a los recursos que se

considere más apropiados. No se trata de centros diseñados para estancias prolongadas pero, el tiempo medio de permanencia en los mismos oscila, según las comunidades autónomas, entre seis días en La Rioja y 30 en la Comunidad de Madrid<sup>56</sup>.

Las casas de acogida son previstas como centros en los que debe ser atendida la necesidad de seguridad de las mujeres mediante un trabajo integral que permita a las víctimas, superar los traumas sufridos por la relación de maltrato y ser capaces de afrontar una vida más autónoma. Los servicios concretos de las casas suelen ser de asesoría jurídica, psicológica y socio-laboral. Existen 106 centros de este tipo en todo el Estado.

Un tercer recurso lo constituyen los pisos tutelados, que se pone a disposición de mujeres que ya han pasado por casa de acogida y que a pesar de haber tratado sus necesidades más urgentes, siguen necesitando apoyo psico-social y alojamiento. Se cuenta con 126 pisos en todo el Estado.

Por último, en algunas comunidades, también se ha recurrido a la utilización de hoteles y pensiones como recurso de urgencia.

Administraciones	Centros de Emergencia	Casas de Acogida	Pisos tutelados
Administración general	0	1	0
Andalucía	8	8	23
Aragón	0	3	0
Asturias	0	4	1
Baleares	1	9	0
Canarias	0	14	15
Cantabria	0	2	2
Castilla la Mancha	4	11	1
Castilla y León	3	17	3
Cataluña	3	5	7
Extremadura	0	2	2
Galicia	1	9	2
Madrid	4	3	5

(continúa en la página siguiente)

56 Instituto de la Mujer, Memoria de actuaciones contra la violencia doméstica realizada por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en el año 2003, septiembre de 2004.

(viene de la página anterior)

Murcia	1	4	1
Navarra	1	1	5
País Vasco	3	0	51
La Rioja	1	1	0
Com. Valenciana	2	10	8
Ceuta	1	1	1
Melilla	0	1	0
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>	<b>106</b>	<b>127</b>

Fuente: *Memoria de actuaciones contra la violencia doméstica realizada por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en el año 2003*. Septiembre 2004. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto de la Mujer.

Se observa que en España existe una desigual distribución de servicios y recursos a lo largo del territorio nacional en razón de la descentralización administrativa. El Comité de Naciones Unidas que vigila el cumplimiento de la Convención de la Mujer, en su informe dirigido al Estado español en 1999, observó las diferencias entre los distintos territorios del Estado español derivadas de la descentralización administrativa, y mostró inquietud sobre una posible desigual protección de los derechos de las mujeres en función de cuestiones geográficas. El análisis de los recursos que se ofrecen en las distintas comunidades autónomas permite comprobar que dichas diferencias, en ocasiones muy importantes, se producen no solo entre las distintas comunidades autónomas, sino que son muy marcadas incluso entre localidades pertenecientes a las mismas.

Los servicios y recursos también han experimentado variaciones en el tiempo que han afectado a su disponibilidad. De acuerdo a información recogida por Amnistía Internacional, la perdurabilidad ha estado sometida a cambios en la administración local o autonómica, e incluso su puesta en marcha ha dependido de ciertos momentos o coyunturas.

Según se observa en el cuadro precedente, tanto la dotación de casas de acogida como de pisos tutelados ha aumentado progresivamente en los

últimos años. Sin embargo Amnistía Internacional observa con preocupación que el número de centros de emergencia ha descendido, pasando de 41 centros en el año 2000 a 31 en el 2003, sin que las necesidades de las víctimas de alojamiento urgente hayan descendido.

La organización ha comprobado que ante la necesidad de alejar en un primer momento a la víctima de su agresor, no en todos los territorios, ni en todas las situaciones, se la traslada a un centro especializado (centro de emergencia). En el País Vasco y Cataluña, así como en otras regiones ante la falta de plazas, se recurre a la utilización de hoteles y pensiones, recursos claramente inadecuados para la atención que las mujeres precisan. Éstas quedan solas, sin acompañamiento ni apoyo alguno. Según el informe del Ararteko (Defensor del Pueblo en el País Vasco):

*«Todas las profesionales consultadas, tanto las que trabajan en las administraciones estudiadas, como otras expertas, coinciden en expresar que las plazas hoteleras no son el recurso más idóneo, ni siquiera aconsejable. Sin embargo, a veces se prefiere esta solución ante la perspectiva de «abandonar» a la mujer en un piso sin protección ni apoyo alguno, durante un fin de semana, por ejemplo.»<sup>57</sup>*

57 Respuesta Institucional a la violencia contra las Mujeres en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Informe extraordinario de la institución del Ararteko al Parlamento Vasco, 2003, p.239.

Alicia<sup>58</sup> residía en Barcelona con su marido y su padre, quienes la agredían con frecuencia. Durante la entrevista, muestra diversas cicatrices de heridas de cuchillo producidas por su marido. Cuando abandonó la casa en que vivía con su hijo pequeño, temía que la buscaran y la encontrarán. Como recurso de emergencia fue enviada a un hostel, donde se la dejó sola:

*«Me enviaron a un hostel y estaba muerta de miedo, cada vez que oía sonar el timbre de la puerta, me encerraba en mi habitación y me escondía con mi hijo donde podía, pidiendo que no fueran ellos (su padre y su marido). Allí estuve como dos o tres días hasta que me enviaron al centro.»*

En las poblaciones pequeñas incluso el acceso a un hostel se hace difícil. El informe del Ararteko hace alusión a los problemas que surgen cuando una mujer tiene que abandonar su domicilio en días festivos, fines de semana o fuera del horario de los servicios sociales: *«Para ilustrar esta situación, y a modo de ejemplo, dos hechos ocurridos este último año, uno en el Territorio de [sic] Bizkaia y otro en [sic] Gipuzkoa, este último repetido en más de una ocasión. Sin entrar a valorar los motivos que han llevado a esa situación, ha ocurrido que los hostales o pensiones donde habitualmente se aloja a las víctimas han estado sin camas libres, con lo que la mujer ha tenido que regresar al domicilio del que había salido huyendo, o bien la policía local ha tenido que localizar otro hotel pagándolo el o la agente que le atiende de su propio bolsillo.»*<sup>59</sup>

En opinión de Amnistía Internacional debería revisarse desde el gobierno central la distribución y disponibilidad de los centros en todo el Estado, con el fin de corregir las deficiencias y desequilibrios regionales actuales.

### **Obstáculos y exclusiones que afectan a la accesibilidad**

El acceso a los servicios y recursos constituye uno de los motivos de mayor preocupación sobre

los que se ha venido pronunciando Amnistía Internacional. Poner condiciones o establecer perfiles que obstaculicen el acceso de las mujeres a los recursos de protección de sus derechos humanos y de asistencia para su recuperación, contraviene normas internacionales expresas de derechos humanos, entre ellas la prohibición de discriminación, y está en abierta oposición a las orientaciones asumidas por las instancias que vigilan los tratados o encargadas de promover y proteger los derechos humanos.

Amnistía Internacional ha reunido información y contrastado las versiones tanto de agentes que gestionan servicios y recursos como de usuarias, en relación a criterios que podrían estar actuando como factores de exclusión. En ocasiones los funcionarios y agentes han aludido a supuestas normas generales vigentes que privan a determinados sectores del derecho a acceder a atención y protección, así, en el caso de las mujeres inmigrantes indocumentadas.

Además de las mujeres migrantes indocumentadas, la organización ha podido saber que otros sectores de mujeres encontrarían obstáculos en el acceso, entre ellas, mujeres con hijos varones mayores de 12 ó 13 años que quieran continuar al lado de ellos, mujeres cuya salud mental se encuentra quebrantada, portadoras de VIH/SIDA, alcohólicas y toxicómanas, mujeres que ejercen o han ejercido la prostitución, mujeres con antecedentes policiales y, en muchos casos, mujeres con discapacidades e incluso embarazadas, por no haberse habilitado medios para responder a estas condiciones. Por otra parte, dado que los recursos de acogida son concebidos como «servicios sociales», basados en un modelo en el que las destinatarias son asumidas como sector en condición de carencia material, aquellas mujeres víctimas de violencia que proceden de estratos sociales que no calzan el perfil carencial, también encontrarían barreras.

58 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en Madrid, en octubre de 2004.

59 *Respuesta Institucional a la violencia contra las Mujeres en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV). Informe extraordinario de la institución del Ararteko al Parlamento Vasco, 2003, p.190.*

María<sup>60</sup> llegó de Colombia en 1999 y tiene una hija de cuatro años con su pareja de nacionalidad española quien, ya estando embarazada de ocho meses, la agredió fuertemente, dándole golpes y patadas. Su situación en España tras este tiempo sigue siendo irregular y ha tenido que acudir a urgencias hospitalarias en cuatro ocasiones con fracturas y otras lesiones. Su máximo temor es que le den la tutela de su hija a su agresor, idea que le fue repetida en distintas ocasiones por las trabajadoras de la casa de acogida:

*«El caso mío fue especial. Yo, por encontrarme ilegal, a mí me echaron de la casa de acogida. Vamos a ver, no me echaron, pero me dijeron que tenía que ir a un centro de inmigrantes y que yo no podía estar en la casa de acogida. Pasó una semana y ya me dijeron: mira María, tienes que irte metiendo en la cabeza que tienes que ir a un centro de inmigrantes porque tú no puedes estar aquí, porque ahora mismo tú no eres legal y es que es imposible. Yo decía que a un centro de inmigrantes no me podía ir con mi hija porque eso es como si yo pusiera una carta que quisiera decir: me voy para mi país, y el padre de mi hija no me iba a dejar que mi hija se fuera. De modo que otra vez llamé al padre de mi hija, me tocó regresar con él pero por fuerza. Porque, ¿yo qué hacía cuando me ponían prácticamente las maletas en la puerta? (...) y por fuerza, y lo juro de verdad, que me tocó nada más llamarle, porque mi opción era eso o nada».*

Cuando María fue entrevistada por Amnistía Internacional seguía viviendo con su agresor, esperando que éste accediera a casarse con ella para regularizar su situación. Está en tratamiento psicológico y no es capaz de dormir sin medicación.

La Asociación de Mujeres Opañel pone el acento en la falta de alternativas reales que encuentran las mujeres «sin papeles»: *«la dificultad está en cómo una vez que la mujer dice: no quiero seguir sufriendo esto, quiero hacer algo, me quiero ir, ¿qué salidas tiene esta mujer? y, realmente, si se le está dando un servicio de calidad o no, porque si la salida de esta mujer es que vaya a parar a un recurso no especializado y que no tenga los mismos derechos que cualquier otra mujer, ni las mismas oportunidades y que al final, es muy probable que vuelva atrás y que vuelva con la pareja, porque por lo menos tiene cubierto un poco, un techo, una comida. Es muy duro para todas, pero para estas mujeres es que no tienen muchas veces recursos.»*<sup>61</sup>

En el País Vasco o Castilla-La Mancha, los recursos dependientes de las instituciones sí tienen prevista la admisión de la víctima independientemente de su situación administrativa, siempre que estén inscritas en el padrón municipal. Sin embargo, las modificaciones introducidas por la última reforma de la legislación de extranjería<sup>62</sup>, que permitieron el acceso directo de la policía a los datos de los padrones municipales<sup>63</sup>, pueden estar implicando una traba añadida. Esta reforma ya fue criticada por Amnistía Internacional porque, de funcionar como disuasoria del empadronamiento, puede haber contribuido a invisibilizar a las mujeres inmigrantes en situación irregular, con la consiguiente impunidad de los abusos que éstas padezcan<sup>64</sup>.

Otras veces, son los propios servicios y recursos los que determinan e imponen cargas y requisitos que limitan el acceso. De acuerdo a la información recogida por Amnistía Internacional, una amplia gama de mujeres en España pueden ver impedido su acceso a recursos decisivos en su búsqueda de asistencia y protección.

60 Nombre ficticio. Entrevistada por Amnistía Internacional Huelva (Andalucía) en octubre de 2004.

61 Entrevista realizada por Amnistía Internacional con responsables de la asociación de mujeres Opañel, en Madrid, octubre de 2004.

62 Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

63 Estos registros son los que dotan a las personas inmigrantes de la acreditación necesaria para acceder a los recursos socio-sanitarios básicos.

64 *Mujeres Invisibles, Abusos Impunes. Mujeres migrantes indocumentadas en España ante la violencia de género en el ámbito familiar*, Amnistía internacional. Sección española. Julio 2003.

Amnistía Internacional ha podido saber que en la mayoría de recursos de acogida de todo el Estado, se impide la entrada a mujeres que lleven consigo hijos varones mayores de 12 ó 14 años, dependiendo de la normativa de cada casa de acogida. En muchos casos, esto va a resultar un obstáculo altamente disuasorio para muchas mujeres que no desean separarse de sus hijos. Maribel<sup>65</sup> pasó por una casa de acogida en la que pudo vivir con sus hijos pero habla de esta exclusión en otras zonas de la geografía española en estos términos: «*si mis hijos no entran (en la casa de acogida), de verdad, me quedo en la calle como pinta Perico. Es que no me parece ni justo a la que se lo hagan.*»

Otro requisito que obstaculiza el acceso es la exigencia de haber presentado denuncia. A pesar de que este requisito ha sido cuestionado por contravenir las recomendaciones del Consejo de Europa<sup>66</sup>, se sigue exigiendo. Aunque el Documento sobre criterios y requisitos de los centros de acogida, aprobado por la Conferencia Sectorial en septiembre de 1999, recoge expresamente que, en los centros de emergencia «*no se deberá exigir en ningún caso denuncia de la situación de maltrato*»<sup>67</sup>, en la práctica, la denuncia es, en la mayoría de los casos, el requisito para que el sistema de atención a la víctima se ponga en funcionamiento. La persona responsable del piso de acogida de la organización no gubernamental MPDL (Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad) en la Comunidad de Madrid, manifestó a Amnistía Internacional que «*a una mujer inmigrante y, sobre todo, en situación irregular, le puede dar pánico el que tenga que denunciar para ingresar en un centro.*»<sup>68</sup>

Las mujeres que ejercen la prostitución, las drogo-dependientes, alcohólicas y las que padecen alguna enfermedad mental, no son admitidas en los

centros de acogida. Pese a ser sobrevivientes de violencia de género, no se han planteado recursos que den respuesta a sus necesidades y circunstancias, derivándose las habitualmente a centros no pensados para acoger y proteger a mujeres víctimas de violencia de género, entre los que se encuentran, en ocasiones, los albergues municipales.

El colectivo de defensa de las prostitutas *Hetaira* ha denunciado que, en Madrid, a las mujeres que ejercen la prostitución se les exige que abandonen esta actividad como condición para ser atendidas y se las deriva a una organización dedicada a la reinserción de mujeres prostitutas<sup>69</sup>.

A Carmen<sup>70</sup>, debido a su condición de ex drogo-dependiente y seropositiva, se le negó en Barcelona el acceso a los recursos de acogida habituales:

«*Lo primero que me avisa mi trabajadora social es que en la casa ésta voy a estar como máximo quince días y que, bueno, que tenga paciencia porque es una casa donde hay mucha disciplina, puesto que es una casa, yo me enteré después, que es para mujeres que están en prisión, que salen, que están en tercer grado. (...) Me decían que no había sitio para mí por mis informes, porque he estado en prisión, soy portadora (del virus del SIDA), por un montón de cosas a mí me rechazaban en todos los centros. No me daban ningún motivo, porque les daba vergüenza, luego me lo dijeron en la Asociación de Mujeres Separadas y Divorciadas de Barcelona, que era por mi historial, por haber sido pues hace nueve años y medio una delincuente o como quieras llamarlo, por haber entrado en prisión, por haber sido heroinómana, una toxicómana. Pero también tenían que valorar que yo llevo casi diez años salida del tema, soy una persona reinseritada, (...) y es que he llevado mi vida adelante y es que estoy llevando la vida de mi hijo (...) y*

65 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en Vitoria, País Vasco, en octubre de 2004.

66 Comité de Ministros del Consejo de Europa, *La protección de las mujeres contra la violencia*, Recomendación Rec (2002)5.

67 Instituto de la Mujer, *Documento sobre los criterios y requisitos que deben cumplir los centros de atención y acogida a las mujeres víctimas de violencia doméstica*, Madrid, 1999.

68 Entrevista de Amnistía Internacional, Madrid, octubre de 2004.

69 Diario El País, 25 de noviembre de 2004.

70 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en Madrid, octubre de 2004.

*siempre me lo decían: vas a tener las puertas todas cerradas, tanto el Equipo de Atención a la Dona como la tutora de la casa. En todos lados me negaban mis peticiones.*». De acuerdo a la información recibida por Amnistía Internacional, en el proceso de derivación de las víctimas de violencia de género a centros de la red de centros de acogida de la Comunidad de Madrid las víctimas están siendo sometidas a una prueba para detectar consumo de drogas. Si esta prueba resulta positiva, implicaría la no derivación de la mujer al recurso residencial que ha solicitado<sup>71</sup>. Resulta preocupante que a estas mujeres víctimas de violencia de género no se les ofrezca un recurso especializado, que a la vez les ayude a superar la adicción que presentan.

A las mujeres a las que se excluye de la red de acogida difícilmente se les asigna a otro servicio que pueda atender sus necesidades de protección y ayuda ante la situación de violencia de género. Se les envía a recursos no preparados para mujeres que han sido víctimas de este tipo de abusos. Cuando existen plazas y resulta posible, se las deriva a centros de inmigrantes, de recuperación de toxicomanías, servicios para mujeres que desean abandonar el ejercicio de la prostitución, pisos para reclusas en régimen abierto, alojamientos para madres jóvenes gestionados por órdenes religiosas y, a menudo, a los albergues municipales, que no están ideados para acoger a mujeres víctimas de violencia que se encuentran en situaciones de peligro. En algunas ocasiones, las autoridades incluso consideran el albergue para indigentes un recurso idóneo ya que, al no contar con personal de acompañamiento en las casas, se considera más seguro el albergue por tener vigilancia, a pesar de que su ubicación sea conocida<sup>72</sup>.

Por otra parte, Amnistía Internacional ha recogido casos en que mujeres que habían sido usuarias en

varias ocasiones de recursos de acogida, se vieron con dificultades para volver a tener acceso a ellos. A Inés<sup>73</sup>, se le negó la acogida en la casa de Huelva debido a que ya había hecho uso de los recursos varias veces y después había vuelto con su agresor:

*«Me llevaron al albergue juvenil y estuve allí toda la noche con mi hijo. Por la mañana fueron a verme la directora del centro de acogida y la abogada de la casa, dijeron que qué pensamiento tenía, que a mí me habían dado acogida no sé cuantas veces.»*

Por otra parte, Amnistía Internacional ha podido constatar que las mujeres que no presentan una situación de vulnerabilidad socio-económica son también excluidas de los recursos de acogida en muchos territorios.

En opinión de la Federación de Mujeres Separadas y Divorciadas, *«hay una enorme contradicción entre el discurso teórico de la violencia de género y la puesta en práctica de los recursos. Por ejemplo, el discurso teórico dice, y ya nadie discute que la violencia de género afecta a todas las clases sociales, a todos los niveles culturales, es universal y es ejercida por los varones contra las mujeres con independencia de la situación económica, cultural o de cualquier otra circunstancia social que afecte a la mujer. Y, ahora, tenemos que ver qué ocurre con los recursos, porque bajo ese discurso, el objetivo no sería atender a las mujeres de la capa marginal exclusivamente, y además, de la zona que me concierne.»*<sup>74</sup>

El hecho de que determinados recursos, como los centros de emergencia o las casas de acogida, sean concebidos como prestaciones socio asistenciales a mujeres sin medios económicos, cons-

71 Impreso de derivación de víctimas de violencia a recursos de acogida de la Comunidad Autónoma de Madrid al que ha tenido acceso Amnistía Internacional.

72 Amnistía Internacional recibió información sobre la existencia de esta situación en Vitoria (País Vasco).

73 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional, en Huelva (Andalucía), octubre de 2004.

74 Entrevista con responsables de la Federación de Asociaciones de Mujeres Separadas y Divorciadas realizada por Amnistía Internacional, en Madrid, en noviembre de 2004.

tituye un factor de distorsión sobre el carácter del recurso, según la citada organización de mujeres:

*«la argumentación es que esto (la casa de acogida) es para gente que no tiene ningún recurso. Yo, además, lo entiendo. Yo entiendo (...) que si tú lo llamas casa de acogida y crees que la única función es el acogimiento, es obvio que quien tiene recursos económicos no la necesita. Pero claro, es que esto, el acogimiento, es una parte del programa, que tiene que tener esos recursos. Una parte, y no la más importante. No solamente tenemos que dar una seguridad física, tenemos que restaurar una seguridad psíquica, tenemos que volver a facilitar a las mujeres el recurso necesario para que el puzzle de su personalidad deshecha se configure de nuevo.»<sup>75</sup>*

A Cristina<sup>76</sup>, en el centro de emergencia, le explicaron que los recursos no estaban pensados para gente como ella, *«(las personas que atendían en el Servicio de Asistencia a Víctimas en el ámbito doméstico - SAVD) me dijeron: bueno, pues haces la denuncia y esta noche ya te puedes quedar a dormir aquí, aunque yo creo que tú no vas a estar aquí cómoda, porque se ve que eres una persona que no, a ver cómo te lo decimos, esto es para gente emigrante, gente de otro tipo, tú posiblemente no vas a dar el perfil».*

Amnistía Internacional también observa el hecho de que se exija el requisito previo a mujeres víctimas de violencia de género de pasar por los servicios sociales para acceder a los servicios de atención, asesoría, u otros de apoyo a las víctimas de violencia de género. Las mujeres deben acceder de forma directa, sin el requisito previo de la «derivación» desde los servicios sociales.

Esta traba es presentada por el Ararteko (Defensor del Pueblo en el País Vasco). Al mencionar la ex-

periencia recogida por un servicio de atención telefónica que atiende a los tres territorios del País Vasco, de los que sólo en Guipuzkoa se presenta el requisito del paso por los servicios sociales para poder acceder a los recursos, se constata que: *«hay un determinado sector de la población no habituada a la utilización de los servicios sociales, determinadas clases sociales, más acomodadas, que consideran que el acudir a este tipo de servicios de alguna manera «estigmatiza».* Y es conocido que las mujeres de estas capas sociales tampoco escapan a la violencia de género. Un dato que avala esta posición es el facilitado por las responsables de la línea 900 de atención a las víctimas de malos tratos. *Entre las usuarias de dicha línea, solamente mujeres del territorio de Gipuzkoa han solicitado servicios de atención psicológica privados ante la perspectiva de tener que acudir previamente a los servicios sociales de base para poder acceder a este recurso».*<sup>77</sup>

Amnistía Internacional considera que en el desarrollo de la *Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género*, deberá revisarse la accesibilidad a los recursos de acogida, y garantizar a todas las víctimas un recurso de acogida adaptado a sus necesidades.

### **Remedios inadecuados y deficiencias en la calidad de los recursos**

El Consejo de Europa pide a los Estados que prevean recursos de asistencia inmediata e integral a las víctimas, prestados desde una perspectiva multidisciplinar, que tengan en cuenta los abusos sufridos y la situación actual de las mujeres, y que se oriente a lograr la autonomía de las víctimas. Los instrumentos y compromisos internacionales que abordan la violencia contra las mujeres señalan que los recursos dirigidos a las víctimas eviten la victimización secundaria<sup>78</sup>.

75 Entrevista con Amnistía Internacional, Madrid, octubre 2004.

76 Nombre ficticio. Entrevistada por Amnistía Internacional en Madrid, octubre de 2004.

77 Ararteko, *Respuesta Institucional a la Violencia contra las Mujeres en la CAPV, Informe extraordinario de la institución del Ararteko al Parlamento Vasco*, p.152, 2003.

78 Anexo a la Recomendación Rec (2002)5 del Consejo de Europa, párr. 2 b).

Amnistía Internacional muestra preocupación porque los recursos de acogida y emergencia no estén contribuyendo, como deberían, a lograr la autonomía de las mujeres víctimas de violencia de género. La organización ha recibido información de víctimas, profesionales y responsables de instancias públicas, sobre la poca adecuación de los programas de asistencia a víctimas, y sobre el excesivo control ejercido sobre las víctimas residentes.

Amnistía Internacional observa que en España no se logra la autonomía de las víctimas. Al recibir información sobre los recursos existentes, la organización ha podido observar que la participación de las mujeres en la gestión del régimen de estancia y en su propio itinerario de rehabilitación es escasa, y que priman las decisiones de responsables y equipos técnicos.

Con mucha frecuencia, los testimonios de las mujeres que han recurrido a los recursos que ofrecen las administraciones, revelan que el grado de apoyo y protección a sus necesidades, queda en manos de la sensibilidad y el interés de las personas a las que les corresponde atender los distintos servicios.

La organización, además de observar una insuficiente información respecto de servicios dirigidos a atender necesidades básicas tales como la salud mental, ha encontrado motivos para expresar profunda preocupación por el trato y enfoques que orientan los desempeños de quienes tienen en sus manos asistir a las sobrevivientes en aquellos recursos en los que, éstas, son ubicadas en términos de emergencia o recursos de estancia o acogida temporal.

La organización entrevistó a mujeres usuarias de diversos centros de acogida, cuyos relatos expresan quejas muy similares referidas a centros de diferentes zonas del territorio español.

En la memoria del Servicio para la Asistencia a Víctimas de la Violencia en el ámbito doméstico

(SAVD) del Ayuntamiento de Madrid, correspondiente al periodo enero-agosto de 2003, se menciona que un 20,40% de mujeres «*decide volver con el agresor, coincidiendo la mayoría de las veces con mujeres que, o bien se encuentran en situación de menor gravedad, o bien todavía no han tomado la decisión de romper la relación con su pareja*»<sup>79</sup>. Llama la atención que no se observen los fallos y condiciones del servicio como un factor que contribuye a que las mujeres acepten volver con su agresor.

Ante el dramático panorama por la falta de alternativas con las que se encuentran muchas víctimas, el Defensor del Pueblo Andaluz, en su informe al Parlamento autonómico sobre el año 2003, se ha expresado en los siguientes términos:

*«La recuperación de las víctimas de la violencia de género pasa por la aplicación de medidas que faciliten a estas mujeres una formación adecuada, su integración laboral y una vivienda digna. No podemos esperar que ellas, por sí solas, puedan generar la fuerza necesaria para alcanzar esos bienes básicos, cuando esos bienes ya escasean para la población en general. Y sabemos, por el tratamiento de los expedientes de queja, que en más de una ocasión han fallado las fuerzas, y algunas mujeres no han tenido más remedio que volver con los hombres que las maltrataron para garantizarse un techo y un alimento para sus hijos. Otras -¿podríamos decir que con menos suerte?- , han entrado en otro círculo, el de la marginación social y laboral. Lamentablemente, esa situación se está produciendo en Andalucía, (...).»<sup>80</sup>*

También el Defensor del Pueblo del Estado incluyó en un informe las siguientes recomendaciones sobre la orientación que debe presidir la gestión de los recursos de asistencia y acogida a las víctimas: «*Que con los recursos sociales que actualmente se dedican a este problema, se procure ante todo la reinserción de las mujeres*

79 Memoria enero-agosto 2003, SAVD 24 horas, Madrid, p. 26

80 Defensor del Pueblo Andaluz. Informe al Parlamento 2003, p.31.

*afectadas a la vida social y laboral de una forma digna y autónoma, especialmente realizando políticas activas por las que puedan acceder a un puesto de trabajo. En definitiva que las casas de acogida se conviertan en auténticos centros de recuperación integral de estas mujeres»<sup>81</sup>.*

La Asociación de Asistencia a Mujeres Violadas explicó a Amnistía Internacional las carencias que, en su opinión, afectan a los recursos actuales: «Nosotras pedíamos unas casas de emergencia que pudieran ser de 48 horas e, inmediatamente, centros de rehabilitación integral, cosa que no existe. En la actualidad, las casas de acogida son casas donde están las mujeres tres meses, cuatro, sin una terapia psicológica que las rehabilite. Una mujer que sufre violencia de género es una mujer muy destrozada. Las casas de acogida que actualmente tenemos, institucionales, no tienen esos gabinetes psicológicos para empezar a trabajar con las mujeres y con los hijos. Es un periodo de tiempo, a mi juicio, demasiado corto. Evidentemente, evitan que las maten momentáneamente, pero a los tres meses, estas mujeres, en algunos casos, en la mayoría de los casos, salen a la calle con toda la problemática psicológica sin resolver y, sobre todo, sin un domicilio, sin un dinero, las mujeres que no son profesionales no tienen recursos.»<sup>82</sup>

En los últimos años se han ido estableciendo requisitos mínimos para todas las casas destinadas a atender las necesidades de acogida, sin embargo, éstos se han centrado más bien en las condiciones físicas y de habitabilidad que en sus estructuras y procedimientos internos de funcionamiento. El Instituto de la Mujer editó en 1999 un documento sobre los criterios y requisitos que deben cumplir los centros de acogida<sup>83</sup>, previsto en el Plan de Acción con-

tra la violencia doméstica 1998-2000. Dicho documento se plantea como una guía para las diferentes administraciones y organizaciones que llevan a cabo programas de atención a mujeres víctimas de violencia de género en el ámbito familiar. Algunas comunidades autónomas como la de Andalucía han publicado, asimismo, su propia normativa en cuanto a las condiciones mínimas que deben cumplir dichos centros.

A pesar de que los organismos internacionales y regionales de derechos humanos recomiendan «que (las sobrevivientes) deberían obtener asistencia médica y psicológica», en España esta garantía está lejos de cumplirse, especialmente en lo relativo a la asistencia psicológica.

Guadalupe<sup>84</sup> relató a Amnistía Internacional su experiencia en la casa de acogida, «la psicóloga estaba de vacaciones y cuando acabó las vacaciones se tuvo que operar de algo y no fue. Yo me vine y la psicóloga todavía no había ido. (...) «Yo hablaba con una trabajadora que había entrado cubriendo vacaciones (...) De monitora con nosotros y era psicóloga, pero que hablaba yo con ella por desahogarme con alguien, que no era una obligación de esa mujer de decir: que yo estoy aquí como una psicóloga.»

La situación de extrema dificultad por la que atraviesan las mujeres en el momento de acceder a un centro de emergencia, no suele ser tenida en cuenta a fin de proporcionarles el apoyo material y psicológico necesario para superarlo. Cuando no se les ofrece el apoyo que precisan y se las expone a condiciones de extrema precariedad, se puede propiciar el regreso con sus agresores. Algunos testimonios de mujeres entrevistadas por Amnistía Internacional revelan la falta de atención de las necesidades básicas de las víctimas.

81 Defensor del Pueblo; *La violencia doméstica contra las mujeres*. Recomendaciones relativas a aspectos sociales y asistenciales, p.139, Madrid, 1998.

82 Entrevista realizada por Amnistía Internacional con responsables de la Federación de Asociaciones de Asistencia a Mujeres Violadas, en Madrid, en octubre de 2004.

83 Instituto de la Mujer, *Documento sobre los criterios y requisitos que deben cumplir los centros de atención y acogida a las mujeres víctimas de violencia doméstica*, Madrid, 1999.

84 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en Huelva, Andalucía, octubre de 2004.

Nadia<sup>85</sup>, una mujer con hijos de seis y cinco años, relata su experiencia en el SAVD de Madrid de esta manera: «Era un sitio bonito, tiene todo pero no está preparado para que una mujer duerma ahí con sus hijos, mucho menos para 15 (personas) ¿no? Ahí había una nevera vacía, no se me olvidará nunca. Subía una persona y dejaba un litro de leche para 16 que éramos. La primera noche a mí me llamó la atención el hecho de que no haya siquiera comida y, al llegar allí, que no haya siquiera una pieza de fruta para callar a un niño mientras tú estás denunciando o haciendo cualquier cosa. (...) Me llamó mucho la atención el tema del bebé de esta señora. El niño había estado llorando toda la tarde hasta la una o las dos de la mañana. Sube una educadora y llama la atención a esta señora, que hablaba muy mal español, pero que ella se explicaba. Le dice: este niño está montando un escándalo y no está dejando dormir a nadie, entonces salta la morenita y dice: es que mi hijo tiene hambre y llevo aquí dos días y el niño no está tomando lo que tiene que tomar. Y (la educadora) dijo: bueno, usted sabe perfectamente que hasta mañana no le podemos facilitar la comida al niño. Eso no se me olvida, ¿eh? (...) Me dijeron que esto es un sitio de primera estancia, justificándome como que si aquí pasas hambre o no hay comida o cosas es normal, porque encima te tienes que sentir privilegiada porque se te ha aceptado y, si tienes que pasar hambre dos días, pues aguántalo, como si son diez. (...) Yo no quiero seguir aquí, bendito sea Dios, prefiero los palos, yo a mi hijo no lo puedo ver pasar hambre.»

Tras años de maltrato físico y psíquico, en 2004 Isabel escapó de una de las palizas de su marido. Con la ropa destrozada y heridas por todo el cuerpo, acude a los servicios sociales de su zona, que le tramitan el acceso a un refugio de emergencia en las cercanías de Madrid. La llegada al centro es descrita así por Isabel<sup>86</sup>:

*«ahí llegué sin ropa, sin zapatillas, porque la ropa la tenía toda rota. Los primeros días no me atrevía, tenía mucha vergüenza, pero luego ya le decía a la muchacha (la encargada), mira que necesito una ropa (...) Estuve por lo menos tres días con la ropa igual (...) hasta que vino una muchacha ecuatoriana, maltratada también, y cuando me vio abrió su maleta y me ofreció unos pantalones».*

Guadalupe<sup>87</sup> se expresa en estos términos sobre su estancia en una casa de acogida: «la casa de acogida es que, ya te digo, no me ha gustado mucho. La comida, a cuentagotas, cuatro pañales para todo el día, les pedíamos un paquete de toallitas y decían que teníamos que gastar tres toallitas por día para que un paquete nos durara un mes.»

Una mujer de origen marroquí y religión musulmana, se refirió de este modo a las comidas en la casa de acogida de Madrid en la que vivió con sus hijos durante nueve meses: «La comida era muy mala y mis hijos tuvieron que comer cerdo adobado. Mi niña me preguntaba si aquello no era cerdo y yo le decía que no, que era otra cosa. La educadora me oyó una vez y me decía que aquello no estaba bien, que a los niños no se les debía mentir.»<sup>88</sup>

En el documento del Instituto de la Mujer, se especifica que las casas de acogida deben contar con un reglamento de régimen interno en el que se establezcan las normas de convivencia y los derechos y obligaciones de las usuarias. En algunos centros, este instrumento ha acabado convirtiéndose en una herramienta exclusivamente de control y sujeción aplicado a las usuarias. Diversos testimonios aluden a un clima disciplinario que, en lugar de ayudar a conseguir la autonomía de las mujeres, contribuye a reforzar su experiencia de no tener derechos.

Amnistía Internacional observa con preocupación la percepción que sobre las mujeres usuarias tie-

85 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en Madrid, en noviembre de 2004.

86 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional, en Madrid, en noviembre de 2004.

87 Nombre ficticio. Entrevistada por Amnistía Internacional en Huelva, Andalucía, en octubre de 2004.

88 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en Madrid, en octubre de 2004.

nen algunas profesionales que dirigen y prestan servicios en estos recursos. Así, la directora de la casa de acogida de Palencia en su entrevista con Amnistía Internacional insistió en la gran cantidad de mujeres inmigrantes que tenían que atender en el recurso y lo «*caras que resultaban estas mujeres*». Según esta profesional, dichas inmigrantes eran también «*terriblemente exigentes*», diciendo que «*si quieren comer una cosa o no quieren comer otra*», a lo que asentía la trabajadora social del centro<sup>89</sup>.

La directora de la casa de acogida de Ciudad Real, manifestó a Amnistía Internacional que en muchos casos «*tras el trato a una mujer hay unos prejuicios tremendos, un tutelaje excesivo, paternalismo, despotismo, hay relaciones de poder.*»<sup>90</sup>

Numerosos testimonios reflejan la rigidez de las normas de comportamiento de las casas de acogida. Determinadas restricciones marcan, en ocasiones, diferencias entre el personal contratado y las usuarias: «*Yo era la traficante de Coca Cola del centro. Estaba prohibido. Las mujeres se van a trabajar por la mañana con una bolsita en la mano y ahí llevan las latas de Coca Cola, ya que no se pueden tirar en la basura del centro porque se abriría una investigación. En el centro hay personas privilegiadas que pueden tomar café, pero las mujeres maltratadas no. He visto a mujeres estar oliendo el café y tomando Cola Cao.*»<sup>91</sup>

Begoña<sup>92</sup>, quien vivió una primera experiencia muy positiva en una casa de acogida, vivió una segunda experiencia que calificó de infierno. Nos narra así su recorrido, «*En la casa de acogida de Jaén, muy bien, y el apoyo personal y la ayuda excelentes.*» Tras salir de la casa de acogida y encontrar un trabajo fue localizada por su agresor, viéndose

obligada a acudir a un centro de emergencia. «*De ahí me mandaron a Huelva y a partir de ahí empezó mi infierno. No solo es que no podía cerrar mi puerta con llave sino que entraban cuando a ellas les parecía, de dos en dos, como la pareja de la guardia civil, así en este plan: vamos a revisar tu cuarto, y te abrían el armario, te miraban todo, debajo de la cama, te miraban todo a ver cómo lo tenías y, si no lo tenías bien, pues te echaban una bronca.*»

El Informe de la Comisión de Seguimiento de la Casa de Acogida de Castellón, se expresó en estos términos ante las condiciones encontradas:

«*el Reglamento de Funcionamiento Interno del Centro debería ser reformado e intentar consensuarlo con las residentes, ya que en la actualidad se asemeja más a una situación de tercer grado [penitenciario] que a unas normas que faciliten la convivencia de un colectivo de personas adultas, víctimas de malos tratos.*»<sup>93</sup>

Una de las residentes de la casa de Acogida de Castellón hizo llegar a Amnistía Internacional una carta en la que expone que para obtener el traslado a un piso tutelado u obtener determinadas ayudas económicas a la salida de la casa de acogida, resulta preceptivo el dictamen de la directora de la misma, con lo que la idea general es que «es mejor callarse» antes que presentar una queja,

«*Si me preguntan por qué no he hablado antes, pues como todas tememos represalias porque todas somos madres y nos hacen informes a menores y con estos informes y otros nos tienen atadas.*»<sup>94</sup>

El Informe de la Comisión de Seguimiento de la Casa de Acogida de Castellón alude también a pre-

89 Entrevista realizada por Amnistía Internacional en Palencia, Castilla-León, en octubre de 2004.

90 Entrevista de Amnistía Internacional a Concha Tolosa Díaz, en Ciudad Real, Castilla La Mancha, octubre de 2004.

91 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en Madrid, en noviembre de 2004.

92 Nombre ficticio. Entrevistada por Amnistía Internacional en Huelva (Andalucía), en octubre de 2004.

93 Comisión de Seguimiento de la Casa de Acogida de Castellón, Informe: *Situación de la casa de acogida de mujeres maltratadas de Castellón*, 27 de febrero de 2003.

94 Comisión de Seguimiento de la Casa de Acogida de Castellón, Informe: *Situación de la casa de acogida de mujeres maltratadas de Castellón*, febrero de 2003

juicios arraigados de funcionarios y agentes hacia las residentes:

*«Se observa que el personal técnico como el político manifiestan prejuicios ante las mujeres que precisan utilizar estos servicios y que están tan interiorizados que ni siquiera son conscientes de que los tienen (...) El comentario de la directora del Centro: «...hay que tener en cuenta que son mujeres usuarias de Servicios Sociales y que en algunas ocasiones se ha dado más credibilidad a mujeres con problemas psicológicos que a las profesionales de la casa.»<sup>95</sup>*

En el reglamento interno de la casa de acogida de Castellón puede leerse un punto sobre la responsabilidad sobre los hijos e hijas en el que se dice: *«El horario de trabajo, en el caso de que se trabaje, deberá ser compatible con el cuidado y la atención de sus hijos en los momentos en que no asistan al colegio»*. Muchas de las mujeres que tienen que alojarse en las casas de acogida tienen hijos a su cargo y a su vez necesitan disponer de un trabajo para ser autónomas y no verse forzadas a regresar con sus agresores.

De acuerdo a la información recogida por Amnistía Internacional la falta de ayuda en el cuidado de sus hijos, ha significado que algunas mujeres deban renunciar a oportunidades de trabajo, limitando de esta forma sus posibilidades de lograr una situación de autonomía económica.

Los hijos no son el único motivo por el que una mujer residente en una casa de acogida puede verse obligada a abandonar un trabajo. Inés<sup>96</sup> relata las dificultades que encontró para compatibilizar la vida en la casa de acogida con el desempeño de un empleo: *«cuando estaba en la casa de acogida, yo encontré trabajo a los tres días en una cooperativa en Mazagón. Pero en las cooperativas se suele terminar tarde y, entonces, un día terminé a las dos*

*de la mañana y me dijo [la directora de la casa] que ya no iba más a trabajar»*.

En un caso remitido al Defensor del Pueblo andaluz, una mujer se quejaba del trato recibido de las profesionales del centro de acogida, que no le habían dado ningún apoyo en su búsqueda de empleo. Consideraba que *«su estancia en la misma (la casa de acogida) le había supuesto un mayor perjuicio psicológico debido al tiempo perdido y al desgaste personal acumulado»<sup>97</sup>*.

En la respuesta al Defensor del Pueblo, el Instituto Andaluz de la Mujer (IAM) contestó: *«no podemos asegurar trabajo y vivienda a todas las mujeres que lo necesitan, aspectos que son estructurales y que afectan a millones de ciudadanos y ciudadanas en nuestro país»* y, en comentario del mismo, juzgaba la actitud adoptada por la reclamante en estos términos: *«su demanda no había consistido en pedir ayuda para romper con una relación de sometimiento y dependencia, sino el de obtener beneficios que le permitiesen independizarse de su compañero, no siendo éste el objetivo básico del Servicio de Atención y Acogida a mujeres maltratadas; para ello el IAM cuenta con otros servicios y programas tendentes a fomentar la participación de la mujer en el mercado laboral y lograr su autonomía»<sup>98</sup>*.

Amnistía Internacional está preocupada porque los programas de rehabilitación de las sobrevivientes dispensados en los centros de acogida no estén contribuyendo a fomentar la autonomía psicológica, económica y laboral de las mujeres. La organización considera que se deben revisar los programas de apoyo a la emancipación de las mujeres que se siguen en estos centros, para lograr la eficacia que actualmente no logran conseguir.

95 Comisión de Seguimiento de la Casa de Acogida de Castellón, Informe: *Situación de la casa de acogida de mujeres maltratadas de Castellón*, 27 de febrero de 2003.

96 Entrevista realizada por Amnistía Internacional, Huelva, octubre de 2004

97 Defensor del Pueblo Andaluz. *Informe al Parlamento 2003*, p.870.

98 Defensor del Pueblo Andaluz. *Informe al Parlamento 2003*, p.870.

En íntima relación con lo que antecede, Amnistía Internacional muestra preocupación por la situación en la que quedan las mujeres víctimas a su salida de los recursos de acogida. La organización ha recibido testimonios de mujeres que a la salida del centro se han encontrado en condiciones de gran precariedad económica y vulnerabilidad social.

Algunos ejemplos de la situación de precariedad en las que quedan muchas mujeres a la salida de los recursos de acogida, y que hace que continúen dependiendo de las ayudas y subsidios públicos, son los siguientes:

Fátima<sup>99</sup>, de nacionalidad marroquí, con permiso de residencia y trabajo en España, tras salir de una casa de acogida y alquilar un piso, tuvo que abandonar éste al no poder afrontar el pago del alquiler. Tras vivir varias semanas en casa de algunas amigas, tuvo que alojarse en un centro para inmigrantes. Allí, encontró grandes problemas para compatibilizar su trabajo con el cuidado de sus hijos de seis y siete años:

*«Tuve un trabajo en el campo, a las ocho menos cuarto salía el autobús de la plaza de toros hasta las cinco y media o seis. Mis hijos tenían colegio hasta las cinco. Al principio un muchacho que trabaja allí, me los llevaba y me los*

*recogía y (cuando) le tocaba a otro me decía que ya no podía ser, que no podían recogerme los niños, total, que tenía que cambiar de trabajo. Encontré otro trabajo, con una persona mayor, de diez a tres y de ocho a diez. Lo dejé también porque no podía dejar (en el centro para inmigrantes) a los niños solos de ocho a diez».*

Beatriz<sup>100</sup> es alcohólica y padece una enfermedad mental. Cuando fue entrevistada por Amnistía Internacional estaba viviendo en la calle. Tras violencia habitual por parte de su compañero, de la que muestra numerosas cicatrices en todo su cuerpo, fue admitida en la casa de acogida que gestionan las monjas adoratrices en Granada, pero al tener que abandonarla, se encontró de nuevo sin ninguna salida: *«allí (en la casa diocesana), estupendamente, porque yo allí labraba en el campo, cogía el tomate, limpiaba la casa, cortaba los jardines, el césped, me apañaba en todo. Cuan-to mejor estaba allí, mandó a llamar [llamó] del Instituto de la mujer, que me tengo que volver para Huelva porque ya mi presupuesto decía que se había acabado, que esto era para tres meses y nada más. Yo, cuando mejor estaba, me dicen que me tengo que volver a Huelva y es cuando mi vida empieza otra vez a venirse abajo.»*

### 3.5. Ayudas económicas no accesibles a todas las víctimas

El derecho de las víctimas a recibir apoyo económico que las ayude a romper la relación de dependencia que mantienen con su agresor ha sido contemplado en los instrumentos internacionales como parte del apoyo integral a las víctimas que los Estados deben garantizar. Así, la Plataforma de Acción de Beijing insta a los gobiernos a *«establecer (...) la asistencia que*

*corresponda para ayudarles a encontrar medios de vida suficientes»*<sup>101</sup>

En España, las mujeres que acrediten ser víctimas de violencia de género en el ámbito familiar, a través de la concesión de una orden de protección, y vivan en situación de precariedad económica tienen derecho a percibir la Renta Activa de Inserción

99 Nombre ficticio. Entrevistada por Amnistía Internacional en Huelva, Andalucía, en octubre de 2004.

100 Nombre ficticio. Entrevistada por Amnistía Internacional en Huelva, Andalucía, en octubre de 2004.

101 Plataforma de Acción de Beijing, párr. 125 a).

(RAI), que consiste en 368 euros mensuales durante un periodo de diez meses. Si la víctima acredita la necesidad de cambiar de domicilio, recibe también una ayuda consistente en la cantidad de tres meses de la RAI.

Por otra parte, la *Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género* ha previsto, además, una ayuda equivalente a seis meses de subsidio por desempleo para las mujeres que han sido víctimas de violencia de género en el ámbito familiar y que tienen concedida una orden de protección judicial. Además, establece que las mujeres mayores víctimas de violencia de género tendrán prioridad para el acceso a viviendas y residencias públicas. A pesar de que la reforma citada entró en vigor en enero de 2005, en la fecha de cierre de este informe no se han puesto en marcha de forma efectiva las ayudas previstas en la misma.

Amnistía Internacional muestra preocupación porque ha podido saber que no todas las víctimas de violencia de género que acrediten una situación de necesidad económica tienen acceso a estas ayudas. Por una parte, la *Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género* condiciona esta ayuda a tener concedida una «orden de protección» judicial<sup>102</sup>, lo cual como se expone en el apartado correspondiente a esta medida, no se produce en cerca del 25% de los casos.

Por otra parte, la naturaleza jurídica de las ayudas a víctimas, la ley, las adscribe al ámbito de las ayudas sociales a demandantes de empleo, lo cual hace imposible su obtención por parte de todas las mujeres víctimas en situación de inmigración irregular. Sería una inconsistencia de la *Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género*, que habiendo previsto un principio de no discriminación, se siguieran denegando las ayudas económicas a

las víctimas extranjeras en situación de residencia irregular.

Por otra parte, Amnistía Internacional ha podido conocer otros casos de mujeres en situaciones de gran precariedad, a las que ha sido denegada la ayuda económica.

A Guadalupe<sup>103</sup> le fue denegada la ayuda económica al salir de la casa de acogida: «yo salí de la casa y cuando sales de la casa tú tienes que cumplir unos requisitos para que te den la ayuda que te dan al salir de la casa. Yo, supuestamente, no los cumplía. Dijeron que yo no cumplía los requisitos como para dármele porque mi madre había vendido una tierra antes de yo irme para Gibraltón, antes de yo venirme para acá, para mi tierra otra vez. (...) La ayuda no me la dieron.»

El informe sobre 2003 del Defensor del Pueblo Andaluz, incluyó el caso de una mujer con una minusvalía reconocida del 65 %, residente en un centro de acogida de la provincia de Málaga, que «expresaba su desesperación por la falta de apoyo que estaba recibiendo, por parte del centro de acogida, a la hora de buscar una vivienda de alquiler asequible a su situación económica». Respecto de su situación económica se indicaba que «había empeorado seriamente, tras agotar la prestación Renta Activa de Inserción y perder su empleo como cuidadora. Tampoco había sido seleccionada para el programa de inserción laboral Cualifica del IAM (Instituto Andaluz de la Mujer) debido a la invalidez que sufre en sus manos. Carecía de todo tipo de ingresos, por lo que estaba recibiendo ayudas de emergencia a través de Cáritas y de los Servicios Sociales municipales, habiendo tenido que recurrir a la mendicidad para obtener algún dinero. Residía, junto con su hija y su nieto, en una vivienda de alquiler. Esta situación había hecho empeorar su salud psíquica por lo que había comenzado un tratamiento con antidepresivos»<sup>104</sup>.

102 Art. 27 de la *Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*.

103 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional, Huelva, Andalucía, octubre de 2004.

104 Defensor del Pueblo Andaluz, *Informe al Parlamento 2003*, p.869.

### 3.6. El deber del Estado de garantizar justicia a las víctimas y el derecho de las víctimas a un proceso justo e imparcial

El Comité de vigilancia de la Convención de la Mujer insta a los Estados a establecer «*procedimientos denuncia y reparación, la indemnización inclusive*»<sup>105</sup> para asegurar que todas las víctimas de violencia contra la mujeres tengan acceso a la justicia y que los responsables de los abusos sean sancionados.

La Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder<sup>106</sup>, en sus artículos 4 al 6, bajo el apartado sobre *Acceso a la justicia y trato justo*, dispuso:

4. Las víctimas serán tratadas con compasión y respeto por su dignidad. Tendrán derecho al acceso a los mecanismos de la justicia y a una pronta reparación del daño que hayan sufrido, según lo dispuesto en la legislación nacional.

5. Se establecerá y reforzarán, cuando sea necesario, mecanismos judiciales y administrativos que permitan a las víctimas obtener reparación mediante procedimientos oficiales u oficiosos que sean expeditos, justos, poco costosos y accesibles. Se informará a las víctimas de sus derechos para obtener reparación mediante esos mecanismos.

6. Se facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas:

a) Informando a las víctimas de su papel y del alcance, el desarrollo cronológico y la marcha de las actuaciones, así como de la decisión de sus causas, especialmente cuando se trate de delitos graves y cuando hayan solicitado esa información.

b) Permitiendo que las opiniones y preocupaciones de las víctimas sean presentadas y examinadas en etapas apropiadas de las actuaciones

siempre que estén en juego sus intereses, sin perjuicio del acusado y de acuerdo con el sistema nacional de justicia penal correspondiente;

c) Prestando asistencia apropiada a las víctimas durante todo el proceso judicial.

d) Adoptando medidas para minimizar las molestias causadas a las víctimas, proteger su intimidad, en caso necesario, y garantizar su seguridad, así como la de sus familiares y la de los testigos en su favor, contra todo acto de intimidación y represalia.

e) Evitando demoras innecesarias en la resolución de las causas y en la ejecución de los mandamientos o decretos que concedan indemnizaciones a las víctimas.

#### 3.6.1 Deficiencias en la provisión de información a las víctimas sobre sus derechos y en el acceso a asistencia letrada de calidad

Amnistía Internacional le preocupa que no se esté garantizando el derecho de las víctimas a una información completa y rigurosa sobre sus derechos y las posibilidades de asistencia y acceso a la justicia. También resulta preocupante que las personas que atienden profesionalmente a las víctimas no estén siendo debidamente capacitadas para garantizar estos derechos. La organización ha encontrado casos en los que una información incorrecta ha producido un efecto desmovilizador respecto a la decisión de las víctimas de escapar a la violencia.

La resolución 52/86 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre *Medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer* reco-

105 Recomendación general 19, 11º período de sesiones (1992); Doc de la ONU A/47/38, de 29 de enero de 1992, ítem 24 i).

106 Adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985.

mienda que en el ámbito de la asistencia a las víctimas, los Estados:

*«Faciliten información a las mujeres que hayan sido víctimas de violencia sobre sus derechos y modo de hacerlos valer, sobre la forma de participar en el proceso penal, y sobre la preparación, el desarrollo y la clausura del proceso»<sup>107</sup>.*

La *Relatora Especial de la ONU sobre la violencia contra la mujer* declaró que el propósito de la «*declaración de los derechos de la víctima*», es informar a la mujer durante la fase inicial de todos los recursos legales de que dispone. En la declaración a la víctima también se deben indicar los deberes de la policía y del poder judicial durante todo el proceso<sup>108</sup>.

En España, en el marco del desarrollo de la *Ley Reguladora de la Orden de Protección* se ha elaborado un Protocolo de ámbito estatal, para regular la actuación de las fuerzas de seguridad policial ante la violencia doméstica. Dicho instrumento contempla la obligación de «*asegurar que la víctima sea informada de forma clara y accesible sobre el contenido, tramitación y efectos de la orden de protección; así como de los recursos policiales, sociales, de atención a la víctima y de los puntos de coordinación que se encuentran a su alcance*», así como «*Proveer información expresa sobre los servicios de orientación jurídica gratuita y de asesoramiento por abogado especializado*»<sup>109</sup>.

Según ha podido saber Amnistía Internacional, lo expresado en dicho protocolo dista mucho de ser cumplido en la práctica, no sólo por parte de los funcionarios policiales, sino por profesionales que se encuentran en los primeros «*eslabones de la cadena*», y cuya falta de diligencia en la labor de información puede tener efectos muy perjudiciales

para la situación de las víctimas. Todas las sobrevivientes entrevistadas por la organización revelan haber vivido situaciones de gran incertidumbre en lo que respecta al conocimiento de sus derechos y posibilidades reales.

Elena<sup>110</sup>, tomando como base la información que le proporcionó una trabajadora social, aguantó en forma prolongada los abusos padecidos a manos de su pareja, «*no quería denunciar porque a mí en los servicios sociales me habían dicho que si yo le denunciaba, (...) me iba a quitar a mi hija, que se la iban a llevar a un internado o a un orfanato (...). Si vuelve a pasar algo así, al final vas a hacer que te quiten a tu hija, porque al haber más agresiones, con una niña..., eso es lo que me dijo ella (la trabajadora social) (...) Por eso, incluso cuando vino la Guardia Civil aquí, yo al principio dije que él no me había agredido, que no había pasado nada. Entonces, a la Guardia Civil les dije que se fueran (...). Yo tenía miedo de denunciarle por eso.*»

En Huelva, Inés<sup>111</sup> comenta sobre su última comparecencia en juicio: «*En el último juicio iba él con un abogado, yo no, porque a mí me dijeron que no me hacía falta, allí me lo dijeron en el juzgado: no, no, a ti no te hace falta abogado, le hace falta a él, porque el denunciado es él. (...) Allí en la secretaría [del juzgado] yo dije: quiero el abogado de oficio al que tengo derecho ¿no? y dicen: es que a ti no te hace falta, le hace falta a él.*»

Beatriz Monasterio, abogada especializada en atención a víctimas de violencia de género de la Asociación Libre de Abogados (ALA), expresó a Amnistía Internacional que: «*a muchas mujeres no les da tiempo siquiera a pedir un abogado, no se lo dicen en comisaría*».<sup>112</sup>

107 Resolución 52/86 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre *Medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer*; Doc ONU A/RES52/86, de 2 de febrero de 1998, p.8.

108 Doc ONU E/CN.4/1996/53/Add.2, párr.21.

109 *Protocolo de actuación de las fuerzas y cuerpos de seguridad y de coordinación con los órganos judiciales para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género*. Comisión de seguimiento para la implantación de la orden de protección a víctimas de violencia doméstica, aprobado el 10 de junio de 2004, p. 6.

110 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en la provincia de Madrid, en noviembre de 2004.

111 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en Huelva, Andalucía, en octubre de 2004.

112 Entrevista realizada por Amnistía Internacional, en Madrid, en noviembre de 2004.

Una de las consecuencias de la falta de información o de la provisión de información incorrecta es la falta de asistencia de abogado/a a las víctimas de estos delitos, pese a que estén en su derecho de recibir dicha asistencia. Según datos presentados en el *Informe sobre muertes por violencia doméstica en el año 2003* del Consejo General del Poder Judicial, 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>113</sup>.

#### *Observaciones sobre la provisión de asistencia letrada gratuita*

El servicio de asistencia letrada gratuita y especializada en «violencia doméstica», implantado en los diferentes colegios profesionales de España a través de convenios con las administraciones públicas, no ha aportado en su funcionamiento los beneficios que podrían haberse esperado. La complejidad de este tipo de casos exige una preparación específica para conducirlos de manera adecuada. Sin embargo, Amnistía Internacional ha podido saber que la formación específica para el acceso al turno de oficio especializado, suele limitarse a la realización de un curso de unas 20 horas de duración.

Esta insuficiencia formativa propicia que compartan el servicio algunos profesionales que por propia iniciativa han adquirido formación al respecto, con otros que han accedido al «turno de oficio» y trabajan en él sin tener dicha formación.

Entre los testimonios recogidos por Amnistía Internacional, abundan las quejas respecto a la asistencia letrada de que dispusieron las víctimas, destacando una reclamación por la negligencia y despreocupación por sus casos e inclu-

so falta de respeto por la voluntad expresada por las víctimas. Pilar<sup>114</sup> cuenta su desconcierto al advertir que su defensa equivocaba las lesiones que el agresor le había producido:

*«De repente, me doy cuenta de que se está celebrando el juicio y los abogados están ahí dentro pero que ninguno de los dos (el abogado de oficio y la abogada del centro de emergencia) había leído el parte de lesiones ni había leído la denuncia. Le preguntaron a él (su agresor) que si sabía que no veía con el ojo izquierdo y él dijo que yo veía perfectamente. Yo veo perfectamente, lo que tengo es un tinitus en el oído izquierdo.»*

La siguiente situación vivida por Lucía<sup>115</sup> revela un desempeño profesional que, contrariando la voluntad de la víctima, busca disuadirla de continuar con la acción judicial:

*«Esa abogada se puso en contacto con el abogado de él y querían un acuerdo (...), era una abogada del turno de oficio de violencia doméstica que quería que entrara en un acuerdo quitando yo la denuncia. (...) Entonces fue cuando yo cambié de abogada, dije: no puedo estar con una persona que yo le estoy diciendo que yo no quito la denuncia. Me decía que había que hacer un escrito de acusación suave porque mi marido tenía mucho miedo a la denuncia.»*

Responsables del piso de acogida para mujeres inmigrantes que gestiona la organización no gubernamental MPDL (Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad) en la Comunidad de Madrid, expusieron a Amnistía Internacional el siguiente caso: *«esa mujer formalizó la denuncia, la asistió una abogada de oficio y nos pusimos en contacto con ella porque no había solicitado una orden de protección ni ningún tipo de medida, nada de nada, simplemente le había asistido a la declaración y ya está. Me puse en con-*

113 *Informe sobre muertes por violencia doméstica en el año 2003*. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2004, p.18

114 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en Huelva, Andalucía, en octubre de 2004.

115 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en Madrid, en octubre de 2004.

*tacto con esta abogada y le expliqué: oiga, yo creo que una orden de protección... No, pero es que ella dijo que se marchaba del domicilio... Pero es que la orden de protección es mucho más que eso, no es que quiera o no quiera volver al domicilio. Es que la orden de protección...¿para qué? Tú cómo abogada tienes que llevar el caso y llevarlo en condiciones. Ella había sido agredida y había peligro inminente. Al final, se llamó al SAVD [Servicio de Atención a Víctimas de violencia doméstica del Ayuntamiento de Madrid], se puso en su conocimiento lo que estaba pasando y se pidió una nueva abogada. Con esta nueva abogada se solicitó una orden de protección, que se ha concedido, con las medidas oportunas.»<sup>116</sup>*

La falta de diligencia en el seguimiento del caso y el contacto con las víctimas es otro punto de queja común: *«Me asignaron una abogada, (...) la verdad es que es una mujer muy correcta, me informó sobre mis derechos y tal, pero yo no he visto ninguno de esos derechos de los que me informó esta señora porque, posteriormente a eso, intentaba quedar con ella y nunca la veía, pasaron ocho meses hasta que la volví a localizar para hablar con ella.»<sup>117</sup>*

Tanto la falta de diligencia como la negligencia profesional de estos/as profesionales produce la desconfianza en las víctimas en sus asistencias letradas, lo cual tiene una repercusión negativa sobre el derecho a la defensa de la mujer. Amnistía Internacional considera que el Estado debe revisar la prestación para garantizar que una asistencia letrada especializada, completa, y diligente de las víctimas se haga realidad.

### 3.6.2 Trato inadecuado a las víctimas al denunciar y durante el proceso judicial

La resolución 52/86 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre *Medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer* insta a los Estados a que, a través de los funcionarios policiales y judiciales, *«alienten y asistan a las mujeres víctimas de violencia en la presentación, en la debida forma de su demanda y a lo largo del proceso»<sup>118</sup>*. Amnistía Internacional ha podido comprobar, a través de los testimonios recogidos en diferentes zonas geográficas del Estado español, que para muchas víctimas el primer obstáculo en la búsqueda de apoyo aparece en el momento de interponer la denuncia, lo que provoca en un número importante de ocasiones su regreso con el agresor.

Los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado tienen encomendada la obligación de *«prestar una atención preferente a la asistencia y protección de las mujeres que han sido objeto de comportamientos violentos en el ámbito familiar y amortiguar, en la medida de lo posible, los efectos de dicho maltrato»<sup>119</sup>*.

Pilar<sup>120</sup>, tras varios años de agresiones físicas y psicológicas y seis meses después de haber tenido que acudir a urgencias de un hospital por una paliza que le ha dejado como secuela una lesión permanente en un oído, entró en contacto con una organización de apoyo a mujeres víctimas de violencia de género y decidió acudir a denunciar a su agresor a la comisaría. La acompañaban su hija de tres años y la psicóloga de la asociación. Para poner la denuncia, la policía le hizo esperar desde las tres de la tarde del domingo hasta las seis de

116 Entrevista realizada por Amnistía Internacional a responsables del MPDL en Madrid, en octubre de 2004.

117 Entrevista realizada por Amnistía Internacional, en Madrid, en noviembre de 2004.

118 Doc de la ONU: A/RES/52/86, párr.10 b, p. 8

119 *Protocolo de actuación de las fuerzas y cuerpos de seguridad y de coordinación con los órganos judiciales para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género*. Comisión de seguimiento para la implantación de la orden de protección a víctimas de violencia doméstica, aprobado el 10 de junio de 2004.

120 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en Huelva, Andalucía, en octubre de 2004.

la tarde del día siguiente. Cuando llegó a declarar al juzgado, tras haber pasado la noche con la niña en un centro para personas sin hogar de Cáritas, donde no recibió ningún tipo de apoyo psicológico ni información sobre sus derechos y recursos disponibles, su agresor le pidió que volviera; ella se derrumbó y regresó con él. Así relató lo sucedido a Amnistía Internacional:

*«En la comisaría me dijeron que no se podía poner la denuncia porque era domingo y había poco personal (...) incluso un policía se estaba riendo cuando entramos y me decía: pues vuélvete a tu casa y pones la denuncia mañana (...) Pasé la noche en Betania [centro para personas sin hogar de Cáritas], había salido con lo puesto y los papeles y el parte de lesiones, que dormía con él desde que me pegó. Al día siguiente me dijeron que iban a ir por mí a las diez de la mañana para poner la denuncia (...) Llegó el inspector a las once y algo y me dijo que no se podía poner la denuncia porque todo el personal que se encargaba de ese tipo de cosas estaba ocupado porque había habido un asesinato. A las tres de la tarde quedaron en venir por mí y fuimos a poner la denuncia. La puse y después me mandaron a un centro de emergencia».*

En el pueblo de la Comunidad de Madrid donde reside, Elena<sup>121</sup> encontró sucesivas negativas a su deseo de interponer denuncia, recibiendo la respuesta de que lo hiciera otro día en varias ocasiones: *«Llamo a la Guardia Civil, vienen y me acompañan al médico pero no me dejan poner la denuncia porque era muy tarde (eran la una o las dos de la mañana), luego al otro día llamo para ponerla y me dicen que llame mañana y yo luego al otro día llamo y me dicen que no sea pesada y que llame después de las fiestas, por el día diez de enero, por ahí, que llame. Eso fue lo que me*

*dijeron, las palabras textuales, el diez de enero ya estaremos aquí.»*

El Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, presentado ante la Comisión de Derechos Humanos el 2 de febrero de 1996, en su anexo *Marco de legislación modelo sobre violencia doméstica*, dispone que, al recibir la denuncia, la policía debe entrevistar a las partes y a los testigos, incluidos los menores, en salas separadas para que tengan la oportunidad de hablar libremente; tomar nota de la denuncia detalladamente. Además, debe informar a la víctima de sus derechos; rellenar y presentar un atestado de violencia doméstica, conforme a lo exigido por la ley; trasladar a la víctima, o disponer su traslado, al hospital o al servicio médico más cercano para su tratamiento, de ser necesario<sup>122</sup>.

Amnistía Internacional ha conocido casos en los que lejos de atenderse a los deberes mencionados, algunas autoridades policiales se han negado a admitir una denuncia sin parte de lesiones. El caso de Rosa<sup>123</sup> además de ilustrar esta preocupación muestra cuál puede ser el efecto de un trato inadecuado en el momento de la denuncia. Tras sufrir una agresión por parte de su marido y venciendo la presión cultural que otras veces le había impedido denunciar los hechos, acudió a una comisaría decidida a interponer una denuncia por agresiones. La policía le exigió que volviera cuando aportara un parte de lesiones. De camino al centro de salud, volvió a su domicilio.

Igualmente, varios testimonios revelan la falta de intimidad de algunas dependencias policiales en las que las víctimas debían interponer la denuncia. Cristina<sup>124</sup> relata su experiencia en una Comisaría de Madrid, en la que su declaración de-

121 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en la provincia de Madrid, en noviembre de 2004.

122 *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias*, Sra. Radica Coomaraswamy, presentado de conformidad con la resolución 1995/85 de la Comisión de Derechos Humanos, 52º periodo de sesiones, Doc. de la ONU: E/CN.4/1996/53/Add.2., del 6 de febrero de 1996, pp.12-25.

123 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en Madrid, en octubre de 2004.

124 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en Madrid, en octubre de 2004.

bió realizarla en un espacio comunicado con la sala de espera, lo que impedía contar con un mínimo de privacidad. Ante la evidencia de que su declaración pudiera ser escuchada por quienes esperaban en la sala contigua, Cristina trataba de hablar en voz muy baja al policía, ante lo que éste le instaba constantemente a elevar el tono de voz.

Una activista con gran experiencia en la defensa de los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género en España, declaró a Amnistía Internacional que desde el ámbito policial no se ofrece, en muchos casos, una respuesta adecuada, incluso ante casos en los que las mujeres se hallan en peligro de muerte:

### **El grupo Diana de la Policía Local de Sevilla**

*A través de un Protocolo firmado entre el Área de Igualdad y la Delegación de Gobernación del Ayuntamiento de Sevilla se creó en 2002 un servicio de atención especializada en violencia de género, dentro de la Policía Local. Según relató una representante del Grupo Diana, este servicio especializado surge tras constatar que, si bien las mujeres víctimas de malos tratos son usuarias en multitud de ocasiones de los servicios de la policía, en muchos casos sienten al policía como alguien lejano. Por ello y para evitar una segunda victimización, el Grupo Diana tiene como objetivo que las mujeres víctimas gocen de una atención especializada y continuada de*

*«Estoy hablando de unas mujeres que a lo mejor no están en peligro de muerte inminente, porque para las que están en peligro de muerte inminente, tampoco hay respuesta puesto que siguen muriendo, no hay una respuesta judicial ni de protección.»<sup>125</sup>*

Si bien, de acuerdo a la información recogida a través de testimonios y entrevistas, el trato hacia las denunciadas en las dependencias policiales dista de ser el apropiado, Amnistía Internacional ha conocido iniciativas muy positivas puestas en marcha por las Fuerzas de Seguridad en algunas localidades. Un ejemplo de este tipo de «buena práctica» es el trabajo del Grupo Diana de la Policía local de Sevilla (Andalucía).

*manera que no resulten atendidas por múltiples agentes, que desconozcan su situación global, sino que su atención dimane de un grupo con formación específica que conozca su problemática.*

*El reconocimiento de la dinámica específica de este tipo de delitos y el impacto que tienen sobre la vida de la víctima, ha determinado sus criterios de actuación: la inmediatez, la proximidad y continuidad en la intervención.*

*Para facilitar la cercanía a las víctimas este grupo de la policía local adoptó un nombre que no está compuesto por siglas y sus agentes visten de paisano para una mayor eficacia en el servicio.*

En España la denuncia puede interponerse tanto ante la policía como en el juzgado de guardia. Un informe, publicado en 2003 por el Consejo General del Poder Judicial, hizo referencia al momento de la denuncia de esta manera:»(las re-

*formas) ponen de manifiesto un talante y buscan una sensibilidad que hoy por hoy todavía está por construir en el día a día de la recepción de las denuncias por malos tratos y primeras actuaciones a adoptar.»<sup>126</sup>*

<sup>125</sup> Entrevista realizada por Amnistía Internacional a responsables de la Federación de Asociaciones de Atención a Mujeres Violadas, Madrid, octubre de 2004.

<sup>126</sup> García Calvo, Manuel (coord.); *El tratamiento de la violencia doméstica en la Administración de Justicia*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2003.

Cristina<sup>127</sup> relató a Amnistía Internacional las dificultades que tuvo para redactar su denuncia en el juzgado: *«Me voy al juzgado de guardia y pongo una denuncia. Esto es el 18 de marzo, era víspera del día del padre, de San José. En el juzgado, esto era después de comer, eran las tres de la tarde, no había nadie. El juez de guardia estaba a levantar un cadáver o no sé qué y no había nadie. Y me dice la señora que estaba allí, la funcionaria, que lo haga yo (...), era una funcionaria que estaba para coger la denuncia o para coger lo que tú escribas (...) A ti te dice: bueno, pues mira, aquí me lo rellenas, cómo ha sido y qué ha pasado y luego pues lo firmo y le doy curso legal. Entonces, yo estaba fatal, porque yo salí de casa... yo no sé ni cómo pude aguantar (...). Nadie me informa allí en el juzgado, yo voy sola (...). Yo pensando que allí habría gente que me asesoraría, un abogado o... Pues no, me dicen que yo ponga la denuncia, por qué han sido los hechos. Y yo cojo y, como no tengo ningún..., pues solamente (pongo) lo que había pasado ese día, yo no pongo ni reiteradamente, ni... (...) Al final, me ayudó ella porque yo no era capaz, al final fue amable.»*

La Asociación de Mujeres Opañel, al comentar a Amnistía Internacional uno de los casos que acompañó, expuso que: *«en el juzgado hay un ambiente muy poco acogedor, la (persona) que le cogió la denuncia, la miraba a la cara y era como... venga date prisa que yo llevo aquí todo el día y la mujer estaba desesperada, se quiso ir tres veces durante ese trayecto (habían pasado por dos centros de la policía antes de llegar al juzgado). Estuvimos todo el día.(...) Son mujeres que van acompañadas por nosotras que, más o menos, les decimos cómo es el proceso,*

*que hablamos con ellas, pero tú te imaginas una mujer sola; se va a su casa. Aparte de que no se les da información. (...) ¿Cómo a una mujer que está sufriendo lo que está sufriendo le pueden hablar de esa manera, con esos gestos?»<sup>128</sup>*

El Consejo de Europa recuerda a los Estados su deber de *«tomar todas las medidas necesarias para asegurar que en todas las fases de los procedimientos, se tenga en cuenta el estado físico y psicológico de las víctimas»<sup>129</sup>*. En este mismo sentido, el Consejo General del Poder Judicial de España estableció en un documento de 2001 que *«el trato a las víctimas de estos delitos en dependencias judiciales ha de ser, en todo momento, especialmente considerado, evitando que al perjuicio derivado de la previa agresión sufrida se añada la «victimización institucional»<sup>130</sup>*.

A pesar de que todas las víctimas entrevistadas para la elaboración de este informe se refirieron a su paso por los juzgados como una experiencia traumática, a la organización no le consta ningún estudio sobre el trato recibido por las víctimas en el ámbito judicial, ni sobre las medidas de protección a víctimas y testigos en atención a las características de este tipo de abusos.

La posibilidad de que los testigos no se vean obligados a la confrontación visual con el acusado, fue una cuestión abordada por el Pleno no jurisdiccional de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, en octubre de 2000 poner punto, el cual, afirmó la posibilidad y pertinencia de este tipo de comparecencia, que sólo requeriría de una decisión motivada del juzgado encargado del caso<sup>131</sup>. La motivación puede realizarla el tribunal en el mismo momento del juicio oral.

127 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en Madrid, en noviembre de 2004.

128 Entrevista realizada por Amnistía Internacional a responsables de la Asociación de Mujeres Opañel en Madrid, en octubre de 2004.

129 Recomendación (2002)5 del Comité de Ministros a los Estados miembros del Consejo de Europa sobre la Protección de las mujeres contra la violencia, de 30 de abril de 2002, parr.41.

130 Consejo General del Poder Judicial, *Guía Práctica de actuación contra la violencia doméstica* (Acuerdo del pleno del Consejo General del Poder Judicial de 21 de marzo de 2001).

131 Acuerdo del Pleno no jurisdiccional de la Sala Segunda del Tribunal Supremo del 6 de octubre de 2000.

Amnistía Internacional expresa su preocupación por la falta de aplicación o desigual aplicación de la ley de protección por parte de los jueces. Las víctimas tienen el derecho a no comparecer a la vez que su agresor y a que sus datos no sean públicos en los documentos del juicio. Las instituciones tienen la obligación de evitar la doble victimización que sufren las mujeres al tener que enfrentarse a sus agresores en el momento de su comparecencia en el juzgado. La ley debería aplicarse de modo que no vieran de nuevo vulnerados sus derechos humanos. La *Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género* finalmente no incluyó ninguna previsión adicional en este importante campo, con lo que deja una grave laguna en materia de protección durante el proceso penal, tanto de las mujeres víctimas como de sus hijos e hijas.

Pilar<sup>132</sup> relató a Amnistía Internacional su experiencia en el día del juicio, en la cual además de apreciarse el estado de alteración emocional que le provocó el hecho de prestar declaración ante el agresor, se evidencia, una vez más, la falta de asistencia letrada de una víctima,

*«Me presentaron al abogado de oficio que me habían asignado. No podía hablar, me había pasado la noche en vela y estaba con una ansiedad..., con un..., no me sentía segura donde estaba. A él le habían asignado el abogado un día antes y le había preparado el juicio y había pedido un informe de la terapia que habíamos llevado juntos. El juez me dejó entrar y salir dos veces porque veía que no podía hablar. Yo lo que quería era que eso se acabara, salir corriendo, coger a mi hija, lo que quería era irme de ahí.»*

Marta<sup>133</sup>, relata así la comparecencia judicial en la que tuvo que declarar en presencia de su agresor:

*«Empieza a haber comparecencias en las cuales, el juzgado de Torrejón es muy pe-*

*queño, te meten en una sala como una habitación puede ser de una casa normal, con el tío a una distancia así..., o sea, para mí, un shock increíble, cada vez que le veía era una regresión total. Porque, para mí, el estar sentada al lado de él era volver a mi casa, es que no podía ni hablar. Entonces, claro, estás indefensa, porque a la hora de declarar, él es un tío con mucha sangre fría que sabe lo que tiene que decir, sabe las cosas que tiene que hacer y tú estás tan bloqueada que dices cosas sin sentido. No tienes ninguna credibilidad, lo único que tiene credibilidad es el ataque de nervios que tienes cada vez que estás al lado de él. Te sientes ¿cómo te diría yo? tan pequeña, le ves a él tan grande... Aunque te dicen: no te preocupes, que hay policías, que tal, tú te sientes que estás indefensa. (...) Saben cómo amedrentarte, a mí no me hace falta que me ponga un dedo encima, a mí con una mirada ya me paralizaba. Era hasta tal punto el miedo que, imagínate lo que es una mirada que yo ya temblaba».*

Si a las víctimas de violencia de género ya les resulta difícil el hecho de tener que revivir la violencia que han sufrido al testificar, la presencia de sus agresores incrementa de forma innecesaria su angustia y sentimiento de desprotección.

Una de las personas que trabaja con mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género en la Asociación de mujeres Opañel, relató a Amnistía Internacional su experiencia en los juzgados: *«Está muy mal organizado. Cuando nos llamaron para ir a declarar al juzgado en las supuestas 72 horas, solicitamos que nos recogiese una patrulla para llevarnos al juzgado, porque teníamos datos de que el hombre éste era bastante peligroso, y nos dijeron que no podía venir nadie a recogerlos, que fuéramos nosotras en taxi, en metro o como quisiéramos. (...) En el*

132 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en Huelva, Andalucía, octubre de 2004.

133 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional, en Madrid, octubre de 2004.

*juzgado estuvimos como tres horas, más o menos, con el tío enfrente, sentado en un pasillo (...) Después de que declaran, ya se termina la vista y, entonces, ya sí que te protegen muchísimo. Pero antes, nos lo podíamos haber encontrado en la calle, estuvimos allí tres horas con el tío enfrente, y no pasa nada. Y luego, pues esa mujer iba acompañada por nosotras, pero veíamos allí gente que estaba pues la mujer y el marido allí, uno enfrente del otro, y la mujer, pues claro, temblando.»<sup>134</sup>*

Amnistía Internacional manifestó durante la tramitación de la *Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género* que la aplicación que actualmente se hace de la *Ley de Protección de Testigos y Peritos en Causas Criminales*<sup>135</sup>, resulta insuficiente para garantizar la adecuación de los procedimientos y diligencias judiciales a las necesidades emocionales y de protección de las víctimas y sus familiares. La Ley de Protección de Testigos y Peritos, 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 numerosas ocasiones las medidas adoptadas no se adecuan a las necesidades de las mujeres.

### 3.6.3 Dificultades en la obtención, aplicación y efectividad de las órdenes de protección

La resolución 52/86 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre *Medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer* prevé que los Estados

deben facultar a los tribunales para dictar mandatos judiciales, en casos de violencia contra las mujeres, que prevean la expulsión del domicilio del autor de los hechos, con prohibición de cualquier contacto ulterior con la víctima y demás personas afectadas, dentro y fuera del domicilio, y de imponer sanciones por el incumplimiento de estas órdenes<sup>136</sup>.

A través de la *Ley Reguladora de la Orden de Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica*<sup>137</sup> se faculta al juez a dictar medidas cautelares de carácter civil, penal y de ayuda social, en un plazo no superior a las 72 horas desde su solicitud.

Desde que comenzara a aplicarse la ley en agosto de 2004, las solicitudes se han ido incrementando de forma importante: durante el primer semestre de 2004, se solicitaron en toda España un total de 17.017 órdenes de protección. Entre abril y junio de 2004 se solicitaron 9.689 órdenes de protección<sup>138</sup>.

### La protección denegada

La Relatora especial sobre violencia contra la mujer de Naciones Unidas ha señalado que la carga de la prueba para la concesión de una orden de protección debe recaer sobre el denunciado<sup>139</sup>. En España, sin embargo, cerca de la cuarta parte de las víctimas que solicitan protección judicial ven denegada su petición<sup>140</sup>.

Las cifras de denegaciones oscilan entre el 10% de la Comunidad de Castilla La Mancha y el 36% de Cantabria, sin que los datos ofrecidos por el Consejo General del Poder Judicial permitan determinar las causas que motivan que no se

134 Entrevista realizada por Amnistía Internacional a responsables de la Asociación de mujeres Opañel, en Madrid, en octubre de 2004.

135 Ley 19/1994 de 23 de diciembre, de Protección de Testigos y Peritos en Causas Criminales.

136 Doc ONU A/RES/52/86, Párr. 7 g)

137 Ley 27/2003 de 31 de julio, Reguladora de la Orden de Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica.

138 Consejo General del Poder Judicial. *Datos de órdenes de protección* (1 enero a 31 de marzo de 2004). Madrid, 2004.

139 Doc. de la ONU: E/CN.4/1996/53/Add.2; párr. 39

140 Consejo General del Poder Judicial. *Datos de órdenes de protección* (1 enero a 31 de marzo de 2004). Madrid, 2004.

acuerde dicha medida de protección.<sup>141</sup> A pesar de que no existe publicidad respecto a los motivos alegados por las autoridades para negar a una víctima esta figura de protección, Amnistía Internacional ha podido saber a través de abogadas defensoras de mujeres víctimas, que en muchas ocasiones a las denunciadas de violencia psíquica no se les concede la orden de protección, pues no se entiende suficientemente acreditado el riesgo. Preocupa a Amnistía Internacional la falta de transparencia de los motivos de denegación de dichas solicitudes.

Aurora<sup>142</sup> decidió acabar, tras treinta años de matrimonio, con la situación de violencia física y psicológica que sufría. En los últimos tiempos de convivencia con su marido, dormía en una habitación que cerraba con un cerrojo, que un día encontró desmontado. Ante las amenazas continuas, se refugió en casa de una familiar que residía en su mismo pueblo. Más tarde, ante la persistencia de la situación, tuvo que abandonar éste e ir a vivir a casa de sus hijos, en una localidad de la Comunidad de Madrid. La sentencia de separación le concedió el domicilio familiar, en el que seguía residiendo su marido. En una visita al pueblo con uno de sus hijos, el marido, que continuaba viviendo en la casa, la insultó y amenazó, por lo que ella lo denunció, resultando absuelto en el juicio de faltas. Otras personas del pueblo le habían denunciado también por amenazas, por lo que se le retiró una escopeta que poseía. Aurora solicitó una orden de protección que le permitiera volver a residir en su pueblo sin estar expuesta a las amenazas y posibles agresiones de su marido.

El juez denegó la petición alegando que Aurora vivía en la Comunidad de Madrid y que su marido no había ido a buscarla allí. En el momento de su entrevista con Amnistía Internacional, Aurora se veía obligada a residir en la Comunidad de Madrid y no podía regresar a su pueblo, en Extre-

madura, ya que no dispone de ninguna medida de protección en caso de volver a residir en el mismo.

El juez razonaba de la siguiente forma la denegación de la orden de protección:

*«Siendo indudable que el marido deberá abandonar la vivienda cuando se ejecute la Sentencia civil, lo que no es objeto de esta resolución, lo cierto es que no existe una situación de riesgo actual de la esposa que se derive de los hechos que han sido denunciados, pues la misma habita en la Comunidad de Madrid en casa de sus hijos donde no acude el marido, y la presencia de la esposa en su domicilio de Siruela es voluntaria sabiendo el marido habita aún la casa. (...) Cuestión distinta es que el marido buscara a la esposa una vez abandone el domicilio e intentara penetrar en el mismo. Pero esa no es la cuestión que se nos somete a nuestro conocimiento en la actualidad, por lo que no cabe más que denegar la orden de protección solicitada, sin llevar a cabo pronunciamiento civil alguno, pues el mismo ya ha sido resuelto en la Sentencia de separación y no es procedente hacerlo en este momento».*<sup>143</sup>

En septiembre de 2004, una juez negó la orden de protección a una mujer que había declarado sufrir violencia psíquica, física y amenazas desde hacía años. «Te voy a cortar el cuello. Voy a quemar la casa con los hijos dentro» y «tengo licencia para matar porque estoy en tratamiento», fueron algunas de las amenazas puestas en conocimiento por la denunciante, lo que sus hijos corroboran también en declaración ante la policía. La decisión judicial consignó como fundamentos para negar dicha orden las siguientes consideraciones:

141 Informe del Consejo General del Poder judicial sobre órdenes de protección 2004.

142 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en Madrid, en noviembre de 2004.

143 Juzgado de Primera Instancia e Instrucción, Herrera del Duque (Badajoz). Diligencias previas, juicio de faltas 81/04.

«En el caso que nos ocupa, nos encontramos con un proceso de separación en sus momentos iniciales, que tras una convivencia deteriorada durante años está resultando conflictivo y muy doloroso. En este contexto se relatan por la denunciante dos episodios agresivos ocurridos hace 7 y 5 meses respectivamente, de los que no hay datos objetivos y sobre los que se han dado versiones contradictorias. Aparte de estos episodios, sólo se relata una discusión reciente en la que no dudamos que se produjera un enfrentamiento importante entre los dos interesados (y del denunciado con los hijos comunes), pero en el que quedan muy desdibujadas las acciones de amenaza a que se refiere la denunciante»<sup>144</sup>.

La juez que denegó las medidas de protección, no admitió la declaración de los hijos de la solicitante de la orden como testigos. Ésta, en el momento de su entrevista con Amnistía Internacional se encontraba viviendo con sus hijos en el mismo domicilio que su agresor y declaraba: «tenemos mucho miedo, es una persona que ha dicho que va a rociar la casa con gasolina. Nos ponemos de acuerdo para llegar a la casa en bloque. Como mínimo vamos dos personas porque no queremos estar allí solos»<sup>145</sup>.

La organización ha tenido conocimiento de casos en los que detrás de la denegación de la orden de protección a mujeres que se encontraban en una situación de grave inseguridad, se encontraba la falta de diligencia profesional y comprensión por parte del juez de los motivos por los que la mayoría de las mujeres no denuncia durante años el maltrato y sí lo hace cuando se halla en trámites de separación, al recrudecerse la situación y temer por su vida. Es habitual que se confunda esta situación de peligro real con un supuesto oportunismo de la denunciante para agilizar los trámites de separación.

### **El incumplimiento de las órdenes por parte de los agresores**

La fiscal especializada en Violencia Doméstica de los juzgados de Málaga manifestó a Amnistía Internacional que «la voluntad de cumplir la orden está en el agresor»<sup>146</sup>, y cree que se debería plantear un plan de seguridad personalizado para la víctima, que partiera del juzgado y en el que a instancia del Ministerio Fiscal, se recogieran las prioridades de las mujeres. Habría que articular un sistema de vigilancia más efectivo en el que el juzgado estableciera esas prioridades.

Amnistía Internacional ha recabado casos que evidencian una falta de diligencia en la supervisión del cumplimiento de las órdenes de alejamiento de los agresores, por parte de agentes del Estado, así como una permisividad ante el quebrantamiento de la orden que contraviene los estándares internacionales.

En enero de 2004 Encarnación Rubio acudió al cuartel de la Guardia Civil de Armilla, Granada, para denunciar que su marido había intentado atropellarla. En su declaración ante los agentes denunció a su vez ser víctima de amenazas e insultos continuos. Estos hechos, tramitados en un principio como faltas, fueron elevados a la calificación de delito de maltrato habitual en el juzgado de instrucción, donde se emitió una orden de protección a favor de Encarnación en la que se establecía que su agresor no podría acercarse a ella a una distancia menor de 100 metros.

Según numerosos testimonios, éste incumplió reiteradamente dicha medida cautelar y, en una ocasión, la policía local tuvo incluso que hacerle salir del domicilio de Encarnación, lo que el juzgado supo a través de dos fuentes distintas: la policía y la propia víctima. En otra ocasión, la hermana de Encarnación había avisado a la

144 Juzgado de instrucción nº 27 de Madrid, Diligencias previas, procedimiento abreviado 4814/2004.

145 Entrevista de Amnistía Internacional, Madrid, octubre de 2004.

146 Entrevista de Amnistía Internacional a Flor de Torres, en noviembre de 2004.

Guardia Civil de que su cuñado había quebrantado la orden de alejamiento pero, cuando llegó la patrulla, el agresor ya se había marchado y no se tomó ninguna medida. A finales del mes de marzo, Encarnación Rubio fue atropellada por su marido tres veces seguidas. Éste, al ver que la víctima había sobrevivido al primer atropello, volvió a pasar con el coche dos veces más por encima de su cuerpo con la intención de asegurar su muerte.

El excompañero de Carmen<sup>147</sup> incumplió la orden de alejamiento que había dictado un juzgado de Barcelona, apareciendo cuando ella y su hija se encontraban en una sucursal bancaria. Ante el ataque de pánico que sufrieron ambas, una de las personas que se encontraban allí se identificó como policía y llamó a una patrulla. Ésta la llevó al Servicio de Atención a la Mujer (en adelante SAM) de la Policía Nacional.

A pesar de que el denunciado que había quebrantado la orden de alejamiento *«había estado en prisión por asesinato, por tenencia ilícita de armas, por explosivos, por tráfico de drogas, bueno por...»* en el SAM le dijeron que *«si no hay agresiones o amenazas no pueden hacer nada»*. Los policías que la habían trasladado desde la sucursal bancaria la llevaron a su comisaría a poner la denuncia. Desde ésta se envió un dispositivo policial en busca del excompañero y *«le localizaron al poquito rato a cincuenta metros como mucho de la casa de mi hija, con una mochila con una catana, un cuchillo de grandes dimensiones, un hacha, una navaja, un martillo tipo maza y bueno... pues todo eso. Había llamado a mi hermano diciendo que no le importaba ya nada la familia, que había visto a mi hijo y que me iba a matar y me iba a sacar las tripas»*.

La Memoria de la Fiscalía General del Estado correspondiente a 2003, refleja la preocupación

por el tratamiento que se le da al quebrantamiento de las medidas cautelares, delito que ascendió durante ese año a 853 causas frente a las 340 del año anterior: *«Este último dato precisa de una pausada reflexión acerca del tratamiento penal que se proporciona a los autores del delito, pues, pese a disponer de instrumentos legales que responden con rotundidad y firmeza a incumplimientos de medidas acordadas judicialmente (...) no se aplican en la proporción que sería deseable»*.<sup>148</sup>

En el caso de Lourdes<sup>149</sup>, a pesar de tener impuesto, mediante sentencia, el alejamiento durante cinco años, su exmarido sigue acosándole continuamente incluso en su lugar de vacaciones:

*«Una mañana, a las seis de la mañana, los perros se pusieron a ladrar mucho y, a la tarde, bajamos al lago a bañarnos y se cruzó por delante de mi padre, todo chulo, hablarme no me habló, pero ya con la mirada...»* Lourdes llamó a la policía, que lo encontró allí. *«Yo creía que se lo iban a llevar detenido. (...) La orden de alejamiento la ha incumplido a diario. Me esperaba en el rellano de la escalera. (...) Por incumplimiento tengo tres juicios ganados y, en ellos, se le ha puesto una multa de dos o tres euros diarios durante dos, tres o seis meses. (...) Te insulto y tú me denuncias, me ponen una multa diaria de uno o dos euros y te puedo amenazar cuando quiera y, encima, amenazada de muerte: te voy a matar, puta, te voy a matar»*.

En lo relativo al alejamiento, Amnistía Internacional ha conocido órdenes en las que se acuerdan medidas prácticamente contradictorias entre sí como, por ejemplo, el acordar el alejamiento excepto en el lugar común de trabajo de las partes o la prohibición al acusado de acercarse a la víctima a menos de 300 metros excepto en el edificio en que reside ya

147 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en Madrid, en octubre de 2004.

148 Fiscalía General del Estado, Memoria 2003, p.580.

149 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en Bilbao, País Vasco, octubre de 2004.

que él lo hace en otra planta. En este caso, la prohibición es de subir a la planta en la que se encuentra la vivienda de ella y se niega la solicitud de ésta de cambiar su residencia a otra vivienda de la familia, donde se podría producir el alejamiento efectivo. Así, se acuerda:

*«imponer a Pedro J. la prohibición de acercarse a Ana T. ni a su domicilio en un(a) distancia mínima de 300 metros, cuando dicho domicilio sea el de la calle (A) y, respecto al domicilio de la calle (B), subir hasta la planta en la que se encuentra dicho domicilio, planta cuarta (...) Por lo que se refiere a la adjudicación del uso de la vivienda de la calle (A) que se solicita que se establezca a Ana T., no ha lugar a acceder a lo solicitado, debiendo estarse a lo ya resuelto por el Juzgado de Familia sobre tal extremo y a lo que en su día resuelva la Audiencia Provincial de Madrid en relación con el recurso entablado».*<sup>150</sup>

Responsables del Centro de información a mujeres de Basauri, en una entrevista mantenida con Amnistía Internacional manifestaron que *«Desde luego, se ha avanzado mucho sobre el papel. Yo llevo aquí 16 años y me doy cuenta de la diferencia, que es abismal. Eso ha cambiado mucho, ha cambiado a nivel de las instituciones, un poco la implicación de las instituciones y también a nivel legal. O sea, que tanto los mecanismos de protección vía servicios sociales, vía recursos sociales y todos los mecanismos luego penales, de protección a víctimas, de los delitos, de cómo se persiguen, las órdenes de protección, todo eso ha cambiado mucho, eso es evidente. Ahora, ¿qué es lo que pasa?, lo que pasa es que eso es la teoría y luego hay que ver cómo funcionan las cosas en la prác-*

*tica. En la práctica, lo que tenemos es que depende dónde vivas, los servicios que vas a tener son completamente diferentes».*<sup>151</sup>

La efectividad de la protección de las víctimas que se benefician de estas órdenes se ha puesto en duda, tanto por las organizaciones de mujeres, como por todas las instancias involucradas en su implementación. La Comisión de Seguimiento de la Implantación de la Orden de Protección de Víctimas de Violencia Doméstica constató en febrero de 2005 que, en 2004 fallecieron un total de 10 mujeres que contaban con órdenes de protección o alejamiento. Las fuerzas y cuerpos de seguridad han reclamado a través de sus sindicatos más medios para poder garantizar la protección de las mujeres.

#### **3.6.4 Falta de diligencia en la obligación de perseguir el delito**

La resolución 52/86 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre *Medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer* dispone como medida importante que *«la responsabilidad principal de entablar una acción penal recaiga en el ministerio público y no en la mujer que sea víctima de la violencia»*<sup>152</sup>.

A pesar de que en los últimos años se ha producido una paulatina mejora en la actuación del Ministerio Fiscal ante estos delitos, continúan existiendo actuaciones del Ministerio Público en este tipo de causas que no se corresponden con el desempeño esperado.

En España, antes de las reformas penales que han modificado la actuación judicial en este ámbito<sup>153</sup>, la tarea de denunciar e impulsar el pro-

150 Diligencias previas de un juzgado de instrucción de Madrid, a las que Amnistía Internacional tuvo acceso durante la entrevista con la denunciante, Ana (nombre ficticio). Los datos del juzgado y la causa no se citan por expreso deseo de la víctima.

151 Entrevista realizada por Amnistía Internacional a responsables del Centro de Información a Mujeres, Basauri, País Vasco, octubre de 2004.

152 Doc ONU A/RES/52/86, párr. 7 b)

153 Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio, de actualización del Código Penal; Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, de reforma del Código Penal; Ley Orgánica de 14/1999, de 9 de junio, de modificación del Código Penal de 1995, en materia de protección a las víctimas de malos tratos y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

ceso recaía sobre la víctima de violencia de género en el ámbito familiar, lo que provocaba el archivo de muchas de las causas incoadas si ésta «renunciaba» a continuar con la acción penal. Esto tenía lugar especialmente en los procesos por faltas (infracciones penales consideradas leves), aunque también en procesos por delitos. Sólo a partir de 1999 todas las conductas relacionadas con la violencia de género en el ámbito familiar, tanto agresiones físicas como amenazas y agresiones psíquicas, fueron consideradas infracciones penales perseguibles de oficio. Ello significó que, tanto su persecución como su impulso posterior en el proceso, no dependía ya de la actividad de la sobreviviente, sino que el Estado tenía la responsabilidad de iniciar el procedimiento, de impulsar la acción penal, y de garantizar que a través de una investigación diligente y de un juicio con todas las garantías, las víctimas obtuviesen justicia.

En la práctica, sin embargo, el impulso sigue recayendo fundamentalmente en las denunciantes. La asociación de mujeres juristas Themis, que en un estudio publicado en el 2003 concluyó que, «*la persecución de oficio de las agresiones de violencia familiar, a pesar de recogerse en la ley, en la realidad es limitada, si no existe denuncia de las víctimas*»<sup>154</sup>.

En la estadística judicial, incluso en la más reciente relativa a 2004, existe un dato que diferencia el tratamiento estadístico de estos delitos del resto de infracciones penales registradas. Se trata del apartado de «denuncias retiradas», que aparece junto al de registradas, y que supone cerca del 15% del total de casos tramitados por delitos relacionados con la violencia de género. Se trata de casos en los que las sobrevivientes han acudido al juzgado expresando su deseo de terminar con el procedimiento. Aunque no implica que dichas causas se archiven, Amnistía Inter-

nacional muestra preocupación porque las oficinas estadísticas del Consejo General del Poder Judicial continúen empleando una clasificación que no responde a lo previsto en las normas penales y procesales que imponen la persecución de oficio de estos delitos.

Amnistía Internacional recuerda que la obligación de perseguir de oficio estos delitos, debe entenderse ligado al deber del Estado de «*garantizar la seguridad de las víctimas y de sus familias y (...) protegerlas contra la intimidación y las represalias*».<sup>155</sup>

### *La actuación del Ministerio Fiscal*

La Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa, adoptada en 2002<sup>156</sup>, expresa de forma clara que el Ministerio Fiscal debe adoptar un papel protagonista en la persecución de los delitos relacionados con la violencia de género.

Desde la circular 1/1998 sobre la intervención del Ministerio Fiscal en la persecución de los malos tratos en el ámbito doméstico y familiar de la Fiscalía General del Estado, han sido varias las instrucciones que la Fiscalía General del Estado ha dirigido a los fiscales dictando las normas que deberían guiar su actuación en estos procesos.

La instrucción 4/2004 de 14 de junio de 2004 acerca de la protección de las víctimas y el reforzamiento de las medidas cautelares en relación con los delitos de violencia doméstica, considera indispensable la presencia de los fiscales en la declaración judicial de la sobreviviente. Y añade que: «*Ese deber institucional de comparecencia debe imponerse, incluso, a la concreta modalidad de procedimiento. Ya sea en el marco de cualquiera de las formas aceleradas, ya en el ámbito de un procedimiento penal*

---

154 Asociación de Mujeres Juristas «Themis», *La violencia familiar en el ámbito judicial*, Junta de Comunidades de Castilla – La Mancha, 2003, pág. 31.

155 Doc ONU A/RES/52/86, 7 h).

156 Rec 2002/5 del Comité de Ministros del Consejo de Europa.

*de carácter ordinario, el representante del Ministerio Fiscal habrá de contemplar esa primera declaración de la víctima como la privilegiada fuente de conocimiento para postular las medidas de protección necesaria».*<sup>157</sup>

La intervención del fiscal es, en los procesos por violencia de género en el ámbito familiar, una pieza clave. Ante la escasa tasa de víctimas que comparecen en el proceso con asistencia letrada, a la cual ya se ha hecho referencia, la importancia de una actuación diligente del Ministerio Fiscal, parece aún mayor. Sin embargo, y a pesar de que Amnistía Internacional ha recibido información de abogadas especialistas que constatan una cada vez mayor implicación del Ministerio Público, aún persisten críticas por la pasividad de estos profesionales.

En dicho estudio, se expresa también que tan solo en el 9% de los procedimientos en los que el fiscal mantiene la acusación, se reclama una indemnización para la víctima en caso de daños físicos. Esto no se produce en ningún caso cuando las agresiones acreditadas son de tipo psicológico.

En opinión de las responsables del área de la mujer de la Asociación Libre de Abogados (ALA), *«el fiscal aquí es la pieza básica, porque por mucho que nosotros hagamos hincapié en todos los malos tratos de los que la mujer ha sido víctima, si el fiscal considera que no es suficiente la prueba que pide el abogado o abogada en relación con la mujer, se hace lo que el fiscal pide. Donde hay que hacer más hincapié es en el Estado, es quien tiene que implicarse. El fiscal tiene que implicarse.»*<sup>158</sup>

En el informe publicado por la Asociación de Mujeres Juristas Themis en 2003 sobre los

procesos de violencia familiar en Castilla-La Mancha, se reflejaba que *«el fiscal solicita la libre absolución en el 61% de los procedimientos que llegan a juicio. De estos, en el 90% de las ocasiones la víctima no ha acudido a juicio o ha perdonado al agresor. Cabe destacar que cuando la víctima asiste a juicio y perdona al agresor, en el 62% de las ocasiones se ha solicitado la absolución cuando han existido agresiones físicas. En el 64% de los procedimientos en los que el fiscal mantiene la acusación la víctima se ratifica.»*<sup>159</sup>

### **3.6.5. Falta de diligencia en la investigación y amplios márgenes de impunidad efectiva**

Amnistía Internacional considera que el problema de los amplios márgenes de impunidad actual de los delitos relativos a violencia de género radica sustancialmente en la falta de diligencia debida en su persecución e investigación, así como en la existencia de prejuicios en torno a esos delitos, que pueden afectar a la valoración de las pruebas por parte del juez .

La resolución 52/86 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre *Medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer* insta a los Estados a que *«introduzcan técnicas de investigación que, sin ser degradantes para las mujeres objeto de violencia y minimizando toda intrusión en su intimidad, estén a la altura de las técnicas más eficaces para la obtención de pruebas».*<sup>160</sup>

Los procedimientos judiciales deben ser *«vías y procedimientos de fácil acceso y debidamente adaptados a las necesidades de las mujeres ob-*

157 Fiscalía General del Estado. Instrucción 4/2004 de 14 de junio acerca de la protección de las víctimas y el reforzamiento de las medidas cautelares en relación con los delitos de violencia doméstica.

158 Entrevista realizada por Amnistía Internacional a responsables del área de mujer de la Asociación Libre de Abogados (ALA) en Madrid, en noviembre de 2004.

159 Asociación de Mujeres Juristas Themis; *La violencia familiar en el ámbito judicial*, 2003.

160 Doc ONU A/RES/52/86, párr. 8 b)

*reto de violencia, y que faciliten además la justa resolución de los casos.»<sup>161</sup>*

Amnistía Internacional muestra preocupación porque la obtención de la prueba en estos delitos no se esté realizando con la debida diligencia, y porque los procedimientos judiciales arbitrados no se adecuen a las características específicas de este tipo de delitos. La organización lamenta que la *Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género* no haya abordado estas cuestiones.

### *Observaciones sobre los «juicios rápidos»*

Con la entrada en vigor en 2003 de un nuevo procedimiento de juicios rápidos y su aplicación a los delitos de violencia en el ámbito familiar<sup>162</sup>, se intentó poner solución a los problemas añadidos por la duración excesiva de los procesos. Sin embargo, desde la entrada en vigor de esta modalidad procesal para casos de violencia de género en el ámbito familiar, y dadas las características de este tipo de delitos, han existido críticas sobre su falta de adecuación.

Amnistía Internacional ha tomado nota de las críticas del Consejo General del Poder Judicial hacia este tipo de procedimientos:

*«... en relación con los delitos de violencia, que pueden calificarse de doméstica habitual (...), en numerosos casos, encontraría la dificultad práctica de su enjuiciamiento por este procedimiento. Esto es, se trataría de que dicho delito en todo caso -por su complejidad, en ocasiones- no sea enjuiciado con carácter inmediato. (...), las dificultades de compaginar una justicia rápida con las complejidades procesales derivadas de la ex-*

*tensión de la actividad probatoria a los hechos que motivan los mencionados delitos aconsejan su exclusión del ámbito material del procedimiento inmediato.»<sup>163</sup>*

También la Fiscalía General del Estado expresa la dificultad que entraña este tipo de procedimientos para garantizar una actividad probatoria completa, ya que: *«como ya se venía advirtiendo (...) iba a ser difícil que en el corto periodo de tiempo que dura la guardia de un Juzgado pudiera acabarse la instrucción de las causas por este delito»<sup>164</sup>.*

Debido a la necesidad de una serie de diligencias que resulta difícil concluir en un plazo breve como, por ejemplo, los exámenes médicos y psicológicos necesarios para la prueba o la acumulación de otros procedimientos. De hecho, como informa la Fiscalía General del Estado, este factor de tiempo *«ha hecho imposible que los delitos previstos en el artículo 173, número 2, del Código Penal (CP) se tramiten por las normas de los juicios rápidos»<sup>165</sup>*

A Amnistía Internacional le preocupa que los derechos de las mujeres puedan quedar desprotegidos ante los fallos de funcionamiento detectados en el sistema de juicios rápidos y considera que, aunque debe potenciarse la celeridad en la resolución de las causas por violencia de género en el ámbito familiar, esto no debe hacerse a expensas de poner en peligro los derechos de protección, sanción al culpable y reparación adecuada de la víctima.

La abogada M<sup>a</sup> José Varela se expresó en estos términos respecto a los juicios rápidos: *«Los procedimientos de urgencia suponen lo siguiente: la mujer denuncia, la policía que le coge la denuncia*

161 Doc ONU A/RES752/86 párr.10 d)

162 Ley 38/2002, de 24 de octubre, de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sobre procedimiento para el enjuiciamiento rápido e inmediato de determinados delitos y faltas, y de modificación del procedimiento abreviado.

163 Consejo General del Poder Judicial, *Informe a la proposición de ley de grupos parlamentarios del Congreso (núm.122/000199) de reforma parcial de la ley de enjuiciamiento criminal para el enjuiciamiento rápido e inmediato de determinados delitos y faltas, y la modificación del procedimiento abreviado*, p.22.

164 Fiscalía General del Estado, Memoria 2003, p.595.

165 Fiscalía General del Estado, Memoria 2003, p.593.

*la cita a la comparencia en el juzgado, en ese momento se le hace el ofrecimiento de acciones del [artículo] 109 de la Ley de Enjuiciamiento sin decirle nada, se le ofrece un impreso para que lo firme; ella no sabe que tiene derecho a comparecer con abogado y que si no comparece ese día no tendrá plazo para personarse ejerciendo la acusación, porque en la comparencia en el juzgado ella tiene que formalizar la acusación y luego ya se le ha pasado el plazo; cuando es citada para el juicio, ya no puede comparecer como parte y, por tanto, no puede proponer prueba en este sentido. Cuando la mujer va a la policía lo hace huyendo de una situación puntual que en este momento se ha producido, de ese ataque, y probablemente lo único que explique a la policía sea lo que acaba de suceder. Por tanto, quedarán impunes probablemente muchos de los otros actos que configuran el actual artículo 173.2 [del Código Penal]; irán sólo por el artículo 153 [del Código Penal], que es lo que está pasando, y además la violencia psíquica quedará absolutamente impune porque es evidente que no es de instrucción sencilla.»<sup>166</sup>*

A pesar de que las críticas vertidas sobre los «juicios rápidos» no son recientes y de que en los últimos meses se ha producido un amplio replanteamiento de la respuesta institucional a la violencia de género, estos procesos continúan sin ser objeto de revisión.

Aunque es necesario agilizar los procedimientos y dictar medidas de protección inmediata, esta celeridad en la decisión no resulta compatible con las necesidades de prueba de este tipo de delitos, especialmente en los casos de violencia psíquica. En el tiempo de que se dispone para la obtención

de pruebas en los juicios rápidos, no resulta posible contar con un informe psicológico forense de la víctima. La fiscal especializada en violencia doméstica de Málaga señaló al respecto que «por esta vía es imposible condenar por maltrato psicológico», además, «un juicio rápido impide que se puedan aportar serenamente todas las pruebas y no podemos montar un delito de habitualidad»<sup>167</sup>.

El médico forense Miguel Lorente se ha expresado en términos similares:

*«... no se está valorando en absoluto el daño psicológico, que es lo que más manifiesta una mujer maltratada. Un daño psicológico no se puede valorar en cuestión de minutos y un daño psicológico necesita de una actuación especializada, que no tiene por qué ser lenta ni retardada, y eso se puede hacer cuando tienes a las personas formadas. (...) Creo que se ha confundido el juicio rápido con el juicio precipitado.»<sup>168</sup>*

El médico forense Guillermo Portero considera también inadecuado este procedimiento, por no garantizar el tiempo necesario para emitir un dictamen forense respecto a la violencia psíquica, pues, a su juicio en la mayoría de los casos de violencia de género están presentes las agresiones físicas y psíquicas<sup>169</sup>.

El Estado debería revisar los procedimientos judiciales previstos para tramitar las causas relacionadas con los delitos de violencia de género, con el fin de asegurar que dichos procedimientos sean los adecuados, se eliminen los actuales márgenes de impunidad efectiva y se haga realidad el derecho de todas las víctimas a la obtención de justicia.

166 Comparencia de doña M<sup>a</sup> José Varela Portela, Abogada y experta en violencia de género, para informar en relación con el Proyecto de Ley de medidas de protección integral contra la violencia de género. Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados, Núm. 67 de 22/07/2004, comisión de Trabajo y Asuntos Sociales.

167 Entrevista de Amnistía Internacional a Flor Torres, fiscal de Málaga.

168 Comparencia de don Miguel Lorente Acosta, Médico forense, para informar en relación con el Proyecto de Ley de medidas de protección integral contra la violencia de género. Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados, Núm. 67 de 22/07/2004, Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales.

169 Guillermo Portero Lazcano: *La violencia doméstica desde la perspectiva médico-forense*; en Cuadernos penales José María Lidón, nº 1. *Las recientes reformas penales: algunas cuestiones*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2004.

### *La escasa intervención de los peritos forenses*

Amnistía Internacional observa con preocupación la escasa intervención de peritos forenses en los procesos sobre violencia contra las mujeres en el ámbito familiar.

Según datos del Consejo General del Poder Judicial, referidos a un estudio sobre muertes violentas en el ámbito familiar, realizado el año 2003<sup>170</sup>, el médico forense no intervino en el 64% de los procesos y sólo en un 18% de los casos emitió informe de reconocimiento de la sobreviviente.<sup>171</sup>

En un tipo de abusos como los de violencia contra las mujeres, donde en la mayor parte de los casos el único testigo del proceso es la propia víctima, el examen de la víctima por un perito forense reviste especial importancia.

Amnistía Internacional acoge con satisfacción que la *Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género* haya previsto la creación de «*unidades de valoración forense integral*»<sup>172</sup>, pertenecientes a la Administración central del Estado y a las comunidades autónomas con competencias en el ámbito de la justicia, cuya finalidad es la elaboración de protocolos de actuación ante la violencia de género. Sin embargo, para que estas actuaciones sean efectivas, precisarían de la dotación de personal suficiente para asegurar su intervención en estos procedimientos.

### *Discriminación y prejuicios en la valoración de las declaraciones de las víctimas*

Amnistía Internacional muestra preocupación por la presencia de prejuicios entre quienes

tienen como responsabilidad administrar justicia. La organización muestra preocupación porque la correcta tramitación de estos casos pueda estar dependiendo de la mayor o menor «cercanía» personal a esta problemática del profesional encargado del caso. Preocupa por ello la ausencia de planes de formación obligatoria, dirigidos a todo el personal de la Administración de justicia que tramite casos de violencia de género.

Al ser entrevistada por Amnistía Internacional, Ana<sup>173</sup> mostró su asombro por el trato que había recibido su caso: «*Presenté un montón de pruebas, desde las llamadas telefónicas, la carta, un montón de cosas y el fiscal va y dice que estamos abusando de la justicia, que él no ve tales medidas de acoso, que no ve tales situaciones y que estamos abusando de la justicia. (...) Denuncias con un montón de pruebas y te dicen que estás abusando de la justicia. Yo le dije a la secretaria de allí: ¿cómo hay que venir aquí? ¿Medio muerta para que te hagan un poquito de caso?*»

Un juzgado de Barcelona absolvió a un acusado de los delitos de violencia habitual sobre su cónyuge, trato degradante y contra la integridad moral y una falta de lesiones, en una sentencia en la que el juez realizaba las siguientes valoraciones: «*incluso el aspecto físico que presenta Latifa D. durante los tres actos de juicios celebrados, no solo arreglada sino vestida cada día diferente, a la moda, con anillos, pulseras y curiosos pendientes, gafas de tamaño grande, demuestra una capacidad de Latifa D. para visionar el exterior, comprenderlo y adaptarse al mismo, una capacidad de desenvolverse que ciertamente no coincide con la de una mujer que ha pasado seis*

170 La investigación examinó casos de muertes violentas calificados de violencia doméstica por el Juez Instructor del procedimiento. El informe presenta entre los hallazgos, que en el 24,5% de los casos existían procedimientos por malos tratos incoados con anterioridad al fallecimiento. Sobre estos procedimientos se analiza la intervención de las diversas autoridades y funcionarios.

171 *Informe sobre muertes violentas en el ámbito de la violencia doméstica en el año 2003*. Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial, Grupo de Trabajo de Violencia Doméstica, Madrid, 2004, p. 19.

172 Disposición adicional segunda de la *Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género*

173 Entrevista de Amnistía Internacional, Madrid, octubre de 2004.

meses sometida a agresiones.»<sup>174</sup> Esta sentencia fue ratificada por la Audiencia Provincial de Barcelona en marzo de 2004.

Nadia<sup>175</sup> sufrió durante once años lo que ella califica como «palizas impresionantes», que le han dejado secuelas de por vida. La última agresión que sufrió por parte de su marido pudo haberle provocado la muerte. Sin embargo, la juez le preguntó que por qué había aguantado ese tiempo y ella le dijo que no la juzgara. No volvió a hacerle ninguna pregunta y decidió iniciar un proceso por faltas<sup>176</sup>. Ante esto, Nadia acudió a contar su caso a los servicios informativos de una cadena de televisión y, ese mismo día, su caso pasó al juzgado de lo penal para volver a tramitarse como delito, donde la acusación pide más de veinte años:

*«Entonces, esta mujer (la juez) se encabezona en que yo no soy prototipo de mujer maltratada. Me explico muy bien, tengo mi carácter, me defiendo muy bien y para nada me acerco al perfil de la mujer maltratada. Incluso mi abogado me ha llegado a decir: Nadia, si te tienes que poner con los pelos de punta, ponte con los pelos de punta.*

*¿Por el hecho de ir con los pelos de punta y llorando voy a tener más derechos que otra que no llora y no tiene los pelos de punta y a lo mejor está peor que yo? Aquí se están pidiendo unos derechos independientemente de cómo yo esté o cómo deje de estar y esta mujer se basó en mi imagen directamente. Es un poco de ignorancia eso, lo que la juez no se dé cuenta de que yo me siento crecida. (...) A lo mejor la juez ésta lo ve como chuleo o como que yo soy fuerte, ella no se da cuenta de que llevo once años escondida debajo de la mesa y ahora levanto cabeza y quiero decir: aquí estoy, me pasó esto.»*

Representantes de la Asociación de Asistencia a mujeres violadas relataron a Amnistía Internacional su experiencia en los juzgados: «Yo ya muchas veces, cuando vamos a juicio digo: por favor, no te pintes, llévate una ropa raída, habla bajito, a mujeres que son desenvueltas, que tienen una buena verbalización (...) El exceso de fuerza, en algunos tribunales, es contraproducente. Automáticamente, no da el perfil. Es muy difícil, sobre todo en profesionales, en mujeres que tienen una profesión, porque las hay. Hay funcionarias, psicólogas, hay muchas mujeres profesionales que son víctimas de violencia y, para demostrarlo, tienes que ir de pobre mujer y de analfabeta y absolutamente hecha un trapo. Como vaya un poco entera, no da el perfil.»<sup>177</sup>

En mayo de 2004, la juez decana de los juzgados de Barcelona ante el aumento del número de denuncias en los juzgados, se refirió a un supuesto abuso de las denuncias interpuestas por malos tratos por parte de las mujeres para obtener ventajas en los procesos de separación, sin ofrecer dato alguno, opinión que fue suscrita por otros jueces y fiscales, ante las críticas de las organizaciones de mujeres<sup>178</sup>.

La abogada especialista en violencia de género, M<sup>ª</sup> José Varela explicó a Amnistía Internacional: «De las más de 2.000 denuncias de la jueza decana de Barcelona solo 16 eran (aparentemente) falsas y ninguna era de violencia doméstica. Desde que la jueza decana dijo esto, en todos los juicios que yo he llevado, en todos, el abogado defensor ha dicho en su alegato: ya sabemos que muchas mujeres presentan denuncias falsas porque lo ha dicho incluso la decana.»<sup>179</sup>

174 Sentencia 449 del Juzgado de lo Penal nº 22 de 27 de noviembre de 2003.

175 Entrevista de Amnistía Internacional, Madrid, noviembre de 2004.

176 Infracción penal leve, que nunca lleva aparejada una pena de prisión.

177 Entrevista de Amnistía Internacional, Madrid, octubre de 2004.

178 El País, 28/05/2004

179 Entrevista de Amnistía Internacional, Barcelona, octubre de 2004.

### *Márgenes de impunidad efectiva*

Amnistía Internacional ha podido saber que cuando los casos llegan a los juzgados, una de las principales preocupaciones que muestran las víctimas que ya han tenido que pasar por ellos con anterioridad es, qué juez se encargará del caso. En ocasiones, a pesar de existir pruebas periciales y forenses, así como testimonios de personas expertas, estos dictámenes no son tomados en consideración por quien juzga el caso.

*Nadia*<sup>180</sup> habla de esta manera de la juez que pareció poner en duda la gravedad de su caso, a pesar de que sus secuelas están documentadas por numerosos informes médicos: «*Esta mujer (la juez) no solamente puso en duda mi palabra sino la de una serie de médicos que han puesto ahí en unos informes en qué situación estoy, que yo me quiero superar..., yo no quiero dar pena ni lástima*».

Incluso aportar «demasiadas» pruebas puede ser motivo de duda sobre la veracidad de los hechos por parte de quien juzga. En una sentencia de un juzgado de lo penal de Madrid, el juez expone que «*Como diría un insigne penalista, bastan dos o tres líneas para mostrar la certeza de la existencia de un delito. Si son necesarios tantos folios, tantos testigos, para llevar a un Tribunal a la certeza de la comisión de un hecho delictivo, es porque no existe base para ello, y se intenta buscar tres pies al gato*»<sup>181</sup>.

En la misma sentencia, el acusado resultó absuelto de los delitos de maltrato familiar e injurias, con el siguiente razonamiento en sus fundamentos jurídicos: «*Considera este Tribunal que dicha actuación en todo caso, no excede del ámbito familiar, y no tiene la entidad suficiente para que el derecho penal tenga que intervenir en la misma*».

Amnistía Internacional muestra preocupación porque algunos profesionales del ámbito judicial continúen considerando que los actos de violencia cometidos en el ámbito familiar merecen intervención menor por parte del Estado que los perpetrados en el espacio público.

Una sentencia del Juzgado de lo Penal nº 3 de Sabadell, absolvió al imputado de los delitos de violencia familiar y de violencia habitual; entre sus argumentos aparece que «*el requisito de la ausencia de incredibilidad subjetiva aparece empañado por la existencia de móviles espurios....*»<sup>182</sup> En este caso, ni la defensa ni el propio acusado alegaron la existencia de ningún motivo espurio y el juez no expone cuál sería dicho motivo ni qué prueba existe del mismo, a menos que se refiera a la intención de la denunciante de separarse de su marido. Esta sentencia fue recurrida ante la Audiencia Provincial de Barcelona, siendo desestimado el recurso por la misma.

En ocasiones, la falta de consideración de los dictámenes periciales por parte de los jueces puede llevar a vulneraciones de derechos muy graves.

En otra sentencia de la Audiencia Provincial de Baleares, el tribunal absolvió al acusado del delito de homicidio en grado de tentativa, condenándole solo por uno de lesiones, argumentado que:

*«Ninguna duda tiene este Tribunal de que el acusado lanzó el vehículo que conducía contra la mujer, con la intención de golpearla con fuerza y causarle un daño físico. Sí que la alberga en cambio sobre si lo que en concreto pretendía con tal acción era quitarle la vida; para dar como probada la intención o ánimo de matar debemos acudir al manejo de indicios, y de los que están acreditados no podemos llevar a cabo la inferencia que*

180 Entrevista a Nadia en Amnistía Internacional, Madrid, octubre de 2004.

181 Sentencia núm. 256/2004 de 19 de julio de 2004, Juzgado de lo Penal nº 16 de Madrid.

182 Juzgado de lo Penal nº 3 de Sabadell, sentencia 157/04 de 11 de mayo de 2004.

*nos solicitan las Acusaciones, porque, aun teniendo en cuenta que el acusado lanzara la amenaza de que la iba a matar y de que dirigiera el vehículo contra la mujer alcanzándola con los acreditados resultados lesivos, e incluso considerando que el vehículo se detuvo por la rotura del palier, lo cierto es que el acusado sabía que la rueda estaba reventada (por lo que la capacidad de maniobra era limitada) y, sobre todo, tuvo luego un comportamiento que no se avenía con esa supuesta intención de causar la muerte, pues, estando la mujer a su merced y en un lugar apartado, no continuó agredéndola, ni intentó nada más, ni impidió que saliera del coche, ni que llamara la atención de otros conductores, lo que, incluso de haber existido ese animus necandi inicial, llevaría a un desistimiento que dejaría sólo subsistentes, como punibles, las lesiones causadas; en todo caso, este Tribunal duda que esa intención de matar existiera.»*

También la Audiencia Provincial de Murcia minimiza la gravedad de los hechos en sucesivas ocasiones, en la siguiente sentencia:

*«Los actos posteriores revelan el malestar del procesado por haber sido abandonado por su esposa pero no la intención real de matarla dado que el 25 de octubre le puso un objeto punzante en el cuello pero no hizo movimiento alguno tendente a clavárselo; igualmente el 7 de noviembre, sobre las 0'30 horas, tampoco intentó matarla dado que se limitó a propinarle unos golpes que sólo precisaron primera asistencia médica pese a tener en ese momento la oportunidad de haberle causado unas lesiones graves o incluso la muerte dado que era de noche, se encontraba sola y no había nadie alrededor dado que ninguna persona acudió en su ayuda pese a los*

*gritos pidiendo auxilio, marchándose del lugar y llegando ella a casa de los padres; finalmente tampoco se puede deducir el ánimo de matar a la esposa (y menos a los hijos), cuando a las cuatro de la madrugada acudió a casa de sus suegros y prendió fuego con una botella de gasolina a la puerta del patio y no a la de la entrada principal de la vivienda. En definitiva el principio de presunción de inocencia impide deducir por los actos anteriores, por el propio acto de arrojarle alcohol sin encender el mechero, y por los posteriores, revelen un ánimo de matar a la esposa cuando le echó alcohol sino solamente la intención de atemorizarla para vencer su voluntad y que regresara con él a su casa»<sup>183</sup>.*

Todas las mujeres entrevistadas por Amnistía Internacional, a pesar de haber sufrido en algunos casos brutales ataques físicos, coincidieron en calificar la violencia psicológica como de mucho peores consecuencias. Sin embargo, en España la violencia psicológica y sus secuelas siguen siendo minimizadas por parte de las instancias judiciales.

En su comparecencia ante la juez, al ser preguntada si había sufrido agresiones físicas, Mar<sup>184</sup> expresó haber sufrido tanto agresiones físicas como psíquicas, respondió que, además de darle empujones y arrojarle objetos, su marido la anulaba delante de sus hijos, la había insultado mucho, la trataba como si no sirviera para nada, la manipulaba psíquicamente. También se lamentó de la relación del mismo con sus hijos, a lo que la juez respondió:

*«Yo entiendo lo que usted me está contando y entiendo que eso puede ser duro para usted pero eso no es un maltrato. Un maltrato representativo de una sanción penal y de un delito y de una pena de prisión que es a lo que hoy su esposo se está enfrentando. (...) Yo le*

183 Sentencia Audiencia Provincial de Murcia, nº 11/2004 de 27 de marzo.

184 Nombre ficticio. Entrevistada por Amnistía Internacional en Barcelona, en octubre de 2003.

*pregunto si efectivamente ha habido una situación de maltrato que pueda incardinarse en un delito, algo más que una situación de crisis matrimonial y crisis familiar que, efectivamente, puede dar lugar a una separación.»<sup>185</sup>*

Representantes de la Asociación de Asistencia a Mujeres violadas, expresaron a Amnistía Internacional su preocupación porque «(en) los maltratos psicológicos, que para mí es gravísimo, tenemos sentencias absolutorias la inmensa mayoría. Hay algunos jueces que lo entienden y algunos forenses que lo entienden, porque ni siquiera los peritajes de los forenses psicólogos en muchas ocasiones no profundizan en cómo está aquella mujer, que es una madre, que hace la compra, que va, que viene, que... bueno..., parece que está bien. Tienen que estar destrozadas y con una depresión de caballo para que realmente un forense de los juzgados de la Plaza Castilla, concretamente, detecte un estado depresivo por violencia psicológica.»<sup>186</sup>

### 3.6.6. Víctimas sin reparación

*«Toda violación de un derecho humano da lugar a un derecho de la víctima o sus derechohabientes a obtener reparación, el cual implica el deber del Estado de reparar y el derecho de dirigirse contra el autor.»<sup>187</sup>*

El Comité de Naciones Unidas que vigila el cumplimiento de la Convención de la Mujer, en

relación a la violencia contra las mujeres, dispone que los Estados deberían articular «*procedimientos de denuncia y reparación, la indemnización inclusive*»<sup>188</sup>

Según la doctrina más consolidada del derecho internacional de derechos humanos en materia de reparación, el derecho de las víctimas a recibir una reparación justa y adecuada debe comprender cuatro elementos fundamentales<sup>189</sup>:

**Restitución:** devolver en la medida de lo posible a la víctima a la situación anterior a la agresión o agresiones sufridas.

**Indemnización:** el concepto del derecho a una indemnización económica deriva del concepto de daños y perjuicios del derecho civil. En la práctica es frecuente que las indemnizaciones por daños y perjuicios corran a cargo de responsables individuales que en muchos casos no pueden pagarlas. El Estado debe garantizar una indemnización adecuada al daño para la víctima, aún en los casos en los que existe un autor directo de la agresión, si éste no puede pagarlo, pudiendo más tarde repercutir al deudor la cantidad abonada.

**Rehabilitación:** se trata de prever todas las medidas necesarias para promover la recuperación física, psíquica y social de las víctimas.

185 Juzgado de Instrucción nº 1 de Sabadell, nº expediente 44, vista 1, vol. 1, 14/04/2004.

186 Entrevista realizada por Amnistía Internacional a representantes de la Federación de Asociaciones de Asistencia a Mujeres Violadas, Madrid, octubre de 2004

187 Informe final revisado acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la resolución 1996/119 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, principio 33, Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 49º período de sesiones, Doc de la ONU E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, 2 de octubre de 1997.

188 Recomendación general 19 del Comité de la CEDAW, Doc de la ONU A/47/38, de 29 de enero de 1992, párr. 24 i.

189 *Los derechos civiles y políticos*. El derecho de las víctimas de violaciones de las normas de derechos humanos y del derecho humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Nota de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos. Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, Rev. 1 de octubre de 2004, puesto a disposición para su aprobación por la Comisión de Derechos Humanos en el 61º período de sesiones, Doc de la ONU E/CN.4/2005/59, 21 de diciembre de 2004, párr.19, p. 21.

**Garantías de no repetición:** el Estado debe asegurar que la agresión no volverá a repetirse y asegurar una protección efectiva de todas las víctimas.

Los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y a obtener reparaciones*, de Naciones Unidas, prevén el deber de los Estados de «*procurar establecer programas nacionales de reparación y otra asistencia a las víctimas cuando el responsable de los daños sufridos no pueda o no quiera cumplir sus obligaciones*». <sup>190</sup>

Amnistía Internacional tiene seria preocupación porque el Estado no esté garantizando la reparación a las víctimas. La organización ha expresado preocupación por el hecho de que la *Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género* no haya previsto medidas dirigidas a garantizar y fortalecer el derecho de las víctimas de violencia de género a una reparación justa y adecuada en el ámbito judicial.

La restitución incluye el deber de devolver a la víctima, en un sentido amplio, a una situación similar a la que disfrutaba antes de que se produjera la vulneración de sus derechos, mientras que la indemnización alude de forma concreta a la compensación económica por todos aquellos daños que puedan ser evaluados de esta forma. Estas indemnizaciones, que deberían ser proporcionales a los daños causados por la violencia en el ámbito familiar son, en el Estado español, prácticamente sin excepción, muy escasas cuando no inexistentes.

Si bien el concepto de restitución es casi desconocido en la práctica del derecho español,

la poca relevancia que, por otra parte, se le ofrece dentro del proceso judicial al derecho de la víctima a obtener una indemnización adecuada es, en ocasiones, llevada al extremo cuando se rebaja la ya escasa cuantía de la misma en una instancia judicial superior.

La legislación española debe garantizar la restitución y rehabilitación de las sobrevivientes, con acciones continuadas y enmarcarlas en el deber del Estado de garantizarles acceso a la justicia, sin perjuicio de establecer, además, un sistema de ayudas a víctimas en dificultades, así como incentivos de inserción laboral y social, previstos en el área de Trabajo y Servicios Sociales.

Respecto a las indemnizaciones, en el Estado español es frecuente la utilización del baremo establecido para determinar las indemnizaciones de los accidentes de tráfico en casos de violencia contra las mujeres. No se tiene en cuenta que, en estos últimos a diferencia de los accidentes de tráfico, se tratan de delitos intencionales.

En una sentencia de la Audiencia Provincial de Alicante de junio de 2004 dictada en virtud de un recurso de apelación, se rebaja la indemnización a la víctima a pesar de estar acreditadas las lesiones por un médico forense. De 44,5 € por día de baja impeditiva y 24,05 € por cada día que resten en curar las lesiones, el tribunal la reduce a la cuantía de 3 € por día de curación en ambos casos debido a la «*escasa entidad de las lesiones*» <sup>191</sup>.

En la sentencia recurrida se concedía también una indemnización a las dos víctimas de 4.795,42 € y 2.888,75 €, que se suprime en su totalidad, alegando que las secuelas «*tal como se describen en el informe no se derivan de las mínimas lesiones sino, más bien de la tensión, diferencias y continuos altercados en el ambiente familiar, secuelas, por lo tanto que no derivan del incidente juzgado*». <sup>192</sup>»

190 Doc de la ONU E/CN.4/2005/59, 21 de diciembre de 2004, párr. 16, pág.21.

191 Audiencia Provincial de Alicante, Sección Primera, Sentencia nº 344 de 28 de junio de 2004.

192 Audiencia Provincial de Alicante, Sección Primera, Sentencia nº 344 de 28 de junio de 2004.

Según la doctrina del derecho internacional en materia de reparación a víctimas de violaciones de derechos humanos, «los Estados deben establecer en su derecho interno mecanismos eficaces para la ejecución de las sentencias que obliguen a reparar los daños»<sup>193</sup>. Sin embargo, en España el hecho de que una sentencia establezca una indemnización a la víctima, no siempre tiene como consecuencia su obtención por parte de ésta. Especialmente, en los casos en que el agresor trabaja por cuenta propia resulta difícil demostrar su solvencia.

Esperanza<sup>194</sup>, una mujer víctima de violencia de género durante más de veinte años, y a la que su ex marido se negó a indemnizar, declarándose insolvente, relató a Amnistía Internacional la respuesta obtenida por parte del juzgado cuando pidió ayuda para percibir la indemnización a la que tenía derecho:

*«Yo fui una vez a hablar con la jueza de instrucción y a decirle: mira, él se ha declarado insolvente ¿verdad?, él tiene todo a nombre de otra persona (...). No es insolvente y yo estoy viviendo con la renta activa de inserción laboral, mis tres hijas y yo, que son 368 euros. Y la jueza me dice: yo lo entiendo, pero aquí en el juzgado no tenemos personal para hacer ese seguimiento y esa investigación. Si tú contratas un detective y me traes las pruebas...»*

Amnistía Internacional muestra preocupación porque el derecho de las víctimas de abusos de género a obtener, de forma efectiva, una compensación económica por los daños sufridos no esté siendo garantizado por el Estado.

### *La ley de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual*

La Ley 35/1995 de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual y su reglamento son los instrumentos dis-

ponibles a nivel legal para que las víctimas accedan a determinadas ayudas. Estas ayudas no son compatibles con la percepción de indemnizaciones por causa de ese delito, a menos que se produzca una situación de insolvencia parcial del culpable, en cuyo caso, podrán alcanzar hasta llegar a la suma total de las mismas y no podrán superar nunca la cantidad establecida como indemnización. Para que las mujeres víctimas de violencia (no sexual) puedan acceder a las ayudas que se conceden en virtud de esta ley, deben sufrir lesiones consideradas como graves y, en el caso de ser extranjeras no comunitarias, tener permiso de residencia o proceder de un país que reconozca a la ciudadanía española prestaciones análogas.

En España la violencia psicológica y sus secuelas siguen siendo minimizadas por parte de las instancias médicas, policiales y judiciales, y la Ley de Ayudas y Asistencia a Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual tampoco contempla estas agresiones<sup>195</sup>.

Amnistía Internacional ha lamentado que la *Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género* no previera ningún tipo de modificación de este texto legal. Contrasta en este aspecto con la Proposición de ley Integral contra la violencia de género presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en diciembre de 2001. En ésta, si se proponía una reforma de la Ley 35/1995, en la que incluía explícitamente a las víctimas de delitos de maltrato habitual en el ámbito familiar, cualquiera que fuera el alcance del daño y a quienes se permitía la percepción de una cantidad superior a la estipulada en la sentencia.

En un Informe de la Fiscalía General del Estado del año 1999, ya se trataban las carencias de la Ley de ayudas públicas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual de esta manera:

---

193 Doc de la ONU E/CN.4/2005/59, 21 de diciembre de 2004, párr.17, pág. 21.

194 Entrevista de Amnistía Internacional, Huelva, octubre de 2004.

195 Ley 95/1995 de 11 de diciembre de Ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual.

«La actual redacción de la Ley de Ayudas Públicas y Asistencia a las Víctimas de los Delitos Dolosos Violentos y contra la Libertad Sexual no resulta satisfactoria para atender las necesidades de protección de las víctimas de la violencia familiar, pero presenta una potencialidad que no se debe desaprovechar. La Ley en su configuración positiva actual resulta particularmente insatisfactoria en tres aspectos: la incompatibilidad de las ayudas públicas con la indemnización de daños y perjuicios derivada del delito o falta (artículo 5.1), con indemnizaciones y ayudas percibidas de un seguro privado y con el subsidio por incapacidad temporal recibido de un régimen público de la Seguridad Social (artículo 5.2); la restricción de la ayuda por incapacidad temporal a los supuestos en que la duración de la misma exceda de seis meses (artículo 6.1.a); y la restricción de la ayuda pública para sufragar gastos de atención terapéutica por daños a la salud mental a los supuestos de delitos contra la libertad sexual (artículo 6.4). Estas restricciones legales condicionan de tal manera el derecho a percibir las ayudas públicas que hacen casi inviable en el momento actual, salvo en caso de ataque de extrema gravedad a la integridad física o moral del sujeto pasivo del delito, el cobro de una ayuda pública a las víctimas de la violencia doméstica»<sup>196</sup>.

Amnistía Internacional considera preocupante que la redacción actual de la Ley de ayudas a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, continúe excluyendo a todas aquellas víctimas de violencia de género con lesiones que no sean agresiones físicas o sexuales graves.

Por otra parte, resulta difícil conocer cuántas mujeres sobrevivientes de violencia en el ámbito familiar han podido tener acceso a dichas ayudas. El Defensor del Pueblo intentó, sin conseguirlo, obtener información acerca de este punto. Según consta en el informe al Parlamento de 2003, so-

licitó un informe a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas con motivo de una queja que se le había presentado:

«Tras varios años de aplicación del Reglamento [de la Ley de ayudas y asistencia a víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual], y a los efectos de actualizar los datos que en su momento se facilitaron y, sobre todo, de verificar si ese instrumento legal era el adecuado para dar respuesta a uno de los aspectos derivados de la comisión de este tipo de delitos, cual es el de prestar asistencia económica a la mujer víctima, esta Institución solicitó un informe acerca de cuántas ayudas económicas se habían reconocido a las personas víctimas de malos tratos o agresiones sexuales cometidos en el ámbito familiar, con expresa mención del número de peticiones formuladas y el número de expedientes resueltos de manera favorable a las pretensiones de los interesados, los tipos de ayuda solicitados y concedidos a los distintos beneficiarios, y si se había reconocido algún tipo de ayuda de las que permite el Reglamento a mujeres que hubieran sido víctimas de los hechos descritos en el artículo 153 del Código Penal.»<sup>197</sup>

En el informe recibido se especificaba que en los expedientes no consta el tipo de delito y sólo constan las ayudas económicas a las víctimas. Al investigar en la Secretaría de Estado del Ministerio de Justicia, se le informó de que el ministerio no intervenía en la tramitación de los expedientes con lo que se solicitó otra vez a la Dirección General que concretara si se había concedido alguna ayuda al amparo de la ley, «la respuesta de esa Dirección General informaba que el dato concreto solicitado por el Defensor del Pueblo carecía de trascendencia en su procedimiento de gestión, por lo que no había sido objeto de tratamiento informático ni incorporado a bases de datos consultables.»<sup>198</sup>

196 Informe de la Fiscalía General del Estado sobre el tratamiento jurisdiccional de los malos tratos familiares en el año 1999; Madrid, 2000.

197 Defensor del Pueblo, Informe al Parlamento 2003, p188.

198 Defensor del Pueblo, Informe al Parlamento 2003, p189.

Por consiguiente, puede decirse que se desconoce cuántas mujeres víctimas de violencia en el ámbito familiar con lesiones graves han podido acceder a estas ayudas.

Se argumenta que extender las ayudas que se conceden a las víctimas de terrorismo a otras víctimas como las de violencia de género, supondría un elevado coste económico al que no podría hacerse frente. En la Exposición de motivos de la *Ley de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual* se aducen: «*Elementales razones de prudencia financiera impiden en estos momentos establecer un sistema de ayudas a las víctimas de los delitos violentos equiparable al de las víctimas de bandas armadas y elementos terroristas, tanto en la cuantía de las ayudas como en la cobertura de los daños materiales*»<sup>199</sup>.

Sin embargo, mientras que la Memoria económica de la Ley de ayudas a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual preveía un coste anual para estas ayudas de 89.550.803 euros, desde 1998 hasta julio de 2002 se habían reconocido ayudas tan solo por un total de 2.200.000 euros<sup>200</sup>.

La responsabilidad de los Estados ante violaciones de derechos humanos cometidas en su jurisdicción abarca no sólo los abusos cometidos por sus funcionarios, sino también los perpetrados por particulares cuando el Estado actúa con falta de diligencia.

Los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y a obtener reparaciones*, de Naciones Unidas, disponen que «*los Estados con-*

*cederán reparación a las víctimas por las acciones u omisiones que puedan atribuirse al Estado y constituyan violaciones manifiestas de normas internacionales de derechos humanos (...)*»<sup>201</sup>.

La sentencia del Tribunal Supremo sobre el caso de Mar Herrero muestra la falta de aplicación del citado principio de derecho internacional.

En el verano de 1999, Mar Herrero decidió romper la relación que mantenía desde hacía varios meses con un hombre al que había conocido en su trabajo. Mar desconocía que su compañero había sido condenado en febrero de 1995 por el asesinato frustrado de su anterior pareja, después de que ésta decidiera romper con él. Pese a que el educador y el psicólogo de la prisión advirtieron de que existían muchas posibilidades de que volviera a cometer un delito similar si se daban circunstancias parecidas a las que habían motivado su condena, en marzo de 1999 obtuvo la libertad condicional.

A partir de la ruptura, este hombre comenzó a acosar y amenazar a Mar, que lo denunció a la policía, conociendo así los antecedentes de la persona con la que había mantenido una relación. El Juzgado de Vigilancia Penitenciaria fue informado de los hechos y la fiscalía pidió la revocación de la libertad condicional, que denegó la juez encargada, alegando la no existencia de una sentencia firme que probara la comisión del delito del que se acusaba al denunciado. Una semana más tarde, Mar Herrero fue asesinada por éste.

En mayo de 2003, la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo anuló la indemnización del Estado concedida por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid a la familia de Mar Herrero ya que consideró que solo podría aplicarse la responsabilidad del mismo si «*el delito productor*

---

199 Ley 35/1995 de 11 de diciembre de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual.

200 Montalbán Huertas, Inmaculada, *Perspectiva de Género: criterio de interpretación internacional y constitucional*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2004, p.127.

201 Doc de la ONU E/CN.4/2005/59, 21 de diciembre de 2004, párr.15, p. 20.

*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» y ya que «El delito fue consecuencia de la libre decisión (culpabilidad) del liberado condicionalmente que no actuaba por cuenta y orden del Estado, ni desarrollaba una actividad pública o social, patrocinada o tutelada por aquél».<sup>202</sup>*

### Rendición de cuentas

Además de que resoluciones judiciales como las citadas en este informe contribuyen notablemente a ese sentimiento de desconfianza generalizada en la justicia que refleja la encuesta del *Centro de Investigaciones Sociológicas* (CIS), a la que se ha hecho referencia en la primera parte de este informe<sup>203</sup>, existe también la percepción de una falta de asunción de responsabilidades por parte de la judicatura. A esto contribuye el hecho de que decisiones de los jueces, en apariencia arbitrarias, que tienen consecuencias graves e incluso mortales para las víctimas, no tengan ninguna consecuencia para los mismos.

En junio de 2003, Ana M<sup>a</sup> Fábregas moría en Barcelona en manos de su ex marido. Ana M<sup>a</sup> había denunciado trece veces a su presunto asesino por malos tratos físicos y psíquicos, agresión sexual, amenazas, quebrantamiento de condena y de la medida de

alejamiento, y coacciones, pero jamás fue llamada a declarar por el juez a quien correspondía su caso ni se investigaron las denuncias. Ante la reclamación de la familia, que dio lugar a la apertura de un expediente disciplinario, finalmente la Comisión del Consejo General del Poder Judicial encargada de supervisar la actuación del juez, septiembre de 2004, consideró que el juez no desatendió el caso y que no merecía sanción, y archivó el expediente.

Alicia Arístregui, residente en Navarra, denunció por primera la violencia recibida durante 14 años por parte de su marido, del que se hallaba en proceso



*El 25 de noviembre de 2004, Amnistía Internacional entrega al presidente del Gobierno español más de 100.000 firmas para que garantice la protección efectiva de las mujeres ante la violencia de género. A la derecha, Eugenio Arístregui, hermano de Alicia, asesinada por su marido tras pedir protección. (© AI)*

de separación, el 12 de enero de 2002, ingresando al día siguiente en el centro de acogida para mujeres maltratadas del Gobierno de Navarra. El

202 Sentencia 780/2003 de 29 de mayo, Tribunal Supremo, Sala Segunda de lo Penal.

203 Ver capítulo 1, nota 2, página 5

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.

En la denuncia, Alicia Arístregui expresó también la convicción de que su marido podría cumplir con sus amenazas ya que la 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, y no siendo citada en ninguna ocasión por el juzgado. Esta situación perduraría hasta la mañana del 9 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, causándole la muerte.

La orden de alejamiento dictada no fue en ningún momento puesta en conocimiento de la Policía Municipal de su localidad (Villava). 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». La familia de Alicia Arístregui nunca fue indemnizada por lo ocurrido.

El Defensor del Pueblo del Estado recibe cada año quejas de mujeres asesinadas tras pedir protección. Amnistía Internacional muestra preocupación porque no se estén arbitrando mecanismos efi-

caces y rigurosos de rendición de cuentas ante estos casos de falta de diligencia judicial.

### 3.7. Formación de funcionarios y agentes encargados de hacer cumplir la ley y asistir a las víctimas

La Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal<sup>204</sup> establece que:

*1. Los Estados miembros propiciarán, a través de sus servicios públicos o mediante la financiación de organizaciones de apoyo a la víctima, iniciativas en virtud de las cuales las personas que intervienen en las actuaciones o que tienen otro tipo de contacto con la víctima reciban la adecuada formación, con especial atención a las necesidades de los grupos más vulnerables.*

*2. El apartado 1 se aplicará en especial a los agentes de policía y a los profesionales del derecho.*

A pesar de que en España se realizan actividades de formación en materia de violencia en el ámbito familiar, éstas tienen carácter voluntario. Según declaraciones de una técnica del Observatorio sobre violencia doméstica y de género del Consejo General del Poder Judicial «solo van quienes ya están motivados por el tema»<sup>205</sup>. Igualmente, se observa que tales actividades de formación suelen ser dirigidas a «unidades especializadas», no a todos los colectivos profesionales relacionados de forma directa o indirecta con los abusos de género. Salvo excepciones, la formación no profundiza en las causas y consecuencias de la violencia de género, ni en las experiencias y necesidades de las mujeres sobrevivientes.

La Resolución sobre una campaña europea sobre tolerancia cero ante la violencia contra las mujeres del Parlamento Europeo de 1997, subrayaba la importancia de la formación de las personas que

---

204 Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea de 15 de marzo de 2001 relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal (2001/220/JAI)

205 Entrevista realizada por Amnistía Internacional a una funcionaria del Observatorio sobre Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial, diciembre de 2004

trabajan con mujeres víctimas de violencia y consideraba que dicha formación debía ser *«obligatoria para los jueces que conocen de asuntos sobre violencia por razones de sexo»*.

La recomendación general 24 del Comité que vigila el cumplimiento de la Convención de la Mujer prevé la obligación del Estado de *«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).

La Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género, prevé la elaboración de un Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género *«que contemple un amplio programa de formación complementaria y de reciclaje de los profesionales que intervienen en estas situaciones.»* En otros títulos, también se contempla una *«formación específica relativa a la igualdad y no discriminación por razón de sexo y*

sobre violencia de género en los cursos de formación de Jueces y Magistrados, Fiscales, Secretarios Judiciales, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Médicos Forenses.» y se establece que *«Los colegios de Abogados, cuando exijan para el ejercicio del turno de oficio cursos de especialización, asegurarán una formación específica que coadyuve al ejercicio profesional de una defensa eficaz en materia de violencia de género.»*

En opinión de Amnistía Internacional la prevención de la violencia, la protección de las víctimas y el control de los autores, requiere que además de *«unidades especializadas»* de profesionales, se contemplen acciones formativas obligatorias dirigidas a todas las personas que forman parte de las instancias de trabajo con víctimas en los distintos ámbitos competenciales. Especialmente importante es la formación de tales profesionales y agentes en relación con la situación de mujeres pertenecientes a colectivos especialmente vulnerables.

### 3.8. La obligación de verificar la eficacia de la ley

La Plataforma de Acción de Beijing pone el acento en que los Estados deben *«adoptar o aplicar las leyes pertinentes, y revisarlas y analizarlas periódicamente a fin de asegurar su eficacia para eliminar la violencia contra la mujer, haciendo hincapié en la prevención de la violencia y el enjuiciamiento de los responsables; adoptar medidas para garantizar la protección de las mujeres víctimas de la violencia, y el acceso a remedios justos y eficaces, inclusive la reparación de los daños causados»*<sup>206</sup>.

Amnistía Internacional muestra preocupación porque a pesar de la existencia de obstáculos y deficiencias en la respuesta institucional ante la violencia de género, no se esté realizando una

revisión en profundidad de los mismos, ni el análisis periódico de su funcionamiento.

La *Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género* contempla la verificación de la efectividad de las medidas acordadas y la adecuación de las mismas a las necesidades de las víctimas, como tarea de un órgano de nueva creación denominado el Observatorio Nacional de Violencia sobre la Mujer<sup>207</sup>. Amnistía Internacional espera que las acciones de evaluación incorporen las experiencias de las sobrevivientes a lo largo de todo el proceso como una de las fuentes principales para verificar la adecuación de las medidas.

206 Plataforma de Acción de la Conferencia de Beijing, Doc de la ONU: A/CONF.177/20 de 17 de octubre de 1995, párr.124 d)

207 Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, publicada en el BOE núm. 313, de 29 de diciembre de 2004, art. 30.

# **[IV] En primera línea: las organizaciones de mujeres**

---

## [IV] En primera línea: las organizaciones de mujeres

Las organizaciones de mujeres han sido, desde hace años, el motor de los cambios legislativos y sociales encaminados a poner fin a la violencia de género. El trabajo desarrollado por las mismas ha permitido que los abusos de derechos humanos que sufren las mujeres en el ámbito familiar sean reconocidos como tales y considerados como una preocupación pública y no como un asunto privado.

La Plataforma de Acción de Beijing, en 1995, recomendó la participación de las asociaciones no gubernamentales en la «*formulación y aplicación de las estrategias y planes de acción nacionales*»<sup>1</sup>. En España, las asociaciones de mujeres han trabajado activamente durante más de treinta años denunciando las violaciones de derechos humanos de las que han sido objeto las mujeres y reclamando las reformas legales y sociales necesarias para la garantía de estos derechos.

En el artículo 2 de la *Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género*, se incluye como principio rector «*Promover la colaboración y participación de las entidades, asociaciones y organizaciones que desde la sociedad civil actúan contra la violencia de género*». Asimismo, se garantiza la participación en el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer de las «*organizaciones de mujeres con implantación en todo el Estado*».

En España existen organizaciones de mujeres de ámbito estatal, surgidas en los años 70 y 80, que trabajan en la defensa de los derechos de las mujeres



Una concentración multitudinaria contra la violencia de género promovida por varias organizaciones de mujeres.  
(© Las Tejedoras)

y que prestan servicios de asistencia jurídica y psicológica a mujeres que han sufrido violencia de género. Otras organizaciones, a nivel local, también desempeñan un trabajo de gran importancia en la asistencia y recuperación de las víctimas.

En lo referido a las organizaciones no gubernamentales, Amnistía Internacional en su informe *No hay excusa* señalaba que:

«*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*

1 Plataforma de Acción de la Conferencia de Beijing, Doc de la ONU: A/CONF.177/20 de 17 de octubre de 1995, párr. 298.

*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.»<sup>2</sup>*

Amnistía Internacional ha detectado la necesidad de una mayor presencia de la voz de las propias sobrevivientes de violencia de género en los debates y en la preparación de las políticas públicas y de recursos por parte de las administraciones tanto estatal como local. En general, su experiencia no se ha tenido en cuenta a la hora de valorar sus necesidades y planificar los recursos y servicios.

A las víctimas se las mantiene al margen de las decisiones en el funcionamiento de un sistema que se supone que tiene su razón de ser en la protección de sus derechos humanos; además, no forman parte de ninguna organización que el Estado reconozca como interlocutora.

Amnistía Internacional considera que la evaluación de los servicios debería partir de las necesidades y las demandas de las usuarias de los mismos, y que la implantación y el diseño de éstos, desde los centros actuales de decisión, va a hacer difícil que tengan un funcionamiento eficaz y adecuado.

A pesar de las dificultades y del escaso apoyo por parte de las administraciones, comienzan a surgir asociaciones formadas por víctimas, que apoyan con su experiencia a otras víctimas, y cuya voz debería ser siempre escuchada antes de elaborar medidas y tomar decisiones contra la violencia de género. No puede olvidarse que son las organizaciones de mujeres las que han conseguido, con su trabajo a lo largo de muchos años, que la violencia de género saliera de la invisibilidad y comenzara a ocupar un lugar principal en la agenda política de los gobiernos, partidos políticos y organizaciones internacionales. En España, son quienes han conseguido que la violencia de género en el ámbito familiar se convierta en un tema principal. Junto a ellas, las sobrevivientes deberían ocupar un lugar importante en la consulta

y planificación de medidas contra la violencia hacia las mujeres en España.

### *Los grupos de autoayuda y las propuestas de las organizaciones de mujeres víctimas*

Si existe un apoyo acorde a las necesidades de las mujeres que tratan de escapar a una relación violenta, abierto a la protección de todas ellas sin distinción de ningún tipo, ese apoyo se está ofreciendo, en general, por parte de organizaciones de mujeres y, de organizaciones de mujeres víctimas.

Algunas mujeres que han sido víctimas de violencia de género, y que han conocido los obstáculos a los que han tenido que enfrentarse para salir de esta situación, han decidido agruparse para ayudar a otras mujeres a superar las carencias y dificultades ante los que se encuentran en estas situaciones. Estas iniciativas de grupos de autoayuda y de apoyo conformados por mujeres sobrevivientes, han supuesto para las mujeres que han recurrido a ellos un soporte que no habían encontrado con anterioridad en la ayuda institucional. Estas organizaciones, a pesar de las dificultades materiales a las que han tenido y tienen que hacer frente, constituyen la expresión directa de las necesidades de las mujeres que, en numerosas ocasiones, no son tenidas en cuenta por quienes determinan las políticas de recursos.

En julio de 2002, en Huelva, un grupo de mujeres que habían sido víctimas de violencia de género se registraron como asociación «Miriadas». La componían 40 mujeres que encontraban que los recursos institucionales no solucionaban todos los problemas que hallan quienes quieren abandonar una situación de violencia. En 2005, el número de mujeres que forman parte de esta asociación de mujeres víctimas es de 436 y, durante 2004, atendieron a 990 mujeres tanto en Huelva como en el resto del Estado, siendo en los casos de otras localidades, mediante vía telefónica. En la actualidad prestan servicios de atención psicológica, social y jurídica.

En Cataluña, en la localidad barcelonesa de Sant Boi, en 2000 se creó la asociación «Emi» en contra de la

---

2 *No hay excusa. Violencia de género en el ámbito familiar y protección de los derechos humanos de las mujeres en España*, Sección Española de Amnistía Internacional, noviembre 2002, p. 23.

violencia de género en el ámbito familiar. Rosa María Bieto, su coordinadora, explicó a Amnistía Internacional: «*Veíamos que había una gran diferencia entre las mujeres que después continuábamos en contacto y seguíamos con un trabajo personal a las mujeres que salían de la casa de acogida y luego se encontraban otra vez solas en el mismo ambiente anterior y entonces vimos que ahí nosotras quizá podíamos aportar algo.*»

Rosa María Bieto explicó también a Amnistía Internacional que «*la asociación funciona sobre todo a nivel de grupo de ayuda mutua de mujeres. Pero además, también vimos la necesidad de dar nuestro punto de vista a todos los niveles, o sea, a nivel social, a nivel administrativo, a nivel político... Dar la visión de cómo lo vive una mujer maltratada, cómo realmente una ley afecta o no afecta a cómo se está llevando en realidad, porque muchas veces eso se conoce desde arriba hacia abajo pero no de abajo hacia arriba, por eso creímos que nosotras podíamos aportar algo ahí, porque éramos capaces de comunicar las cosas de una forma que, sin ser dramática, fuera efectiva y desde el año 2000 estamos funcionando así.*»

La coordinadora de «Emi», hace hincapié en el valor añadido de la ayuda entre las propias mujeres «*El hecho de que te lo diga una mujer... pues yo pasé esto, pasé esto, pasé esto, y he salido y ahora lucho con esto y ahora... y te ven bien, te cogen como punto de referencia y, a medida que va pasando tiempo, las mismas compañeras sirven de referencia para otros porque viven su propio proceso entre ellas y eso realmente nos hemos dado cuenta de que es un complemento bastante importante para el trabajo de los profesionales, lo que pasa es que nosotras tampoco las obligamos. Nuestra norma es respetar que cada una haga el proceso a su manera, respetar que tiene que tomar sus decisiones en el momento en que ella crea oportuno y nosotras no estamos para decirle lo que tiene que hacer sino para explicarle lo que hemos hecho nosotras y que eso le sirva de referencia.*»<sup>3</sup>

En Vitoria, el colectivo Lurberrieta, reúne a mujeres que ya han salido de la situación de maltrato pero que,

como consecuencia de la misma, siguen encontrando muchas dificultades para llevar adelante su vida cotidiana. Estas mujeres se reúnen en un grupo de autoapoyo que ellas mismas denominan el grupo de «las del después», ya que su principal queja se centra en la falta de ayudas tras la ruptura de la situación de violencia.

Los grupos de autoapoyo, en ocasiones también gestionados desde algunos ayuntamientos como el de Palencia, son, según los testimonios de las mujeres entrevistadas por Amnistía Internacional, una ayuda insustituible. Muchas de ellas deciden romper la situación de maltrato tras acudir durante un tiempo a los grupos de autoapoyo, ya que el contacto y el intercambio de experiencias con otras mujeres les proporciona el impulso para tomar la decisión y el inicio de la recuperación de su autoestima.

Francisca<sup>4</sup> asiste al centro de Puentecillas en Palencia desde hace más de un año. Tiene 70 años y ha estado casada durante 44, durante los cuales su marido nunca la agredió físicamente, pero la sometió a un maltrato psicológico y sexual continuo. Tardó años en darse cuenta de que sufría violencia sexual y comenta: «*me he dado cuenta ahora cuando lo veo por la televisión de que eran violaciones.*» Está esperando que la llame su abogada para iniciar los trámites de separación pero tiene muchas dudas. Desde hace poco tiempo, tiene un piso al que va a vivir cuando la situación con su marido empeora, y dice que en él, por primera vez desde que puede recordar, se siente bien. Pero su marido, ludópata y alcohólico, está enfermo y ella se siente responsable de cuidarlo, por lo que no se decide a dejarle. En 1981, tras la boda de su hija, intentó suicidarse tomando 60 cápsulas de tranquilizantes. Para ella, la asistencia a las reuniones del grupo de autoayuda se han convertido en el centro de sus actividades: «*Si el día de la reunión me pilla en Valladolid con mi hija yo me vuelvo para no perdérmela. (...) Yo que creía que no sabía hablar y allí me pongo... y cómo me sale... Si resulta que ahora me entero de que puedo hablar... y las otras mujeres me escuchan... y yo me siento muy bien hablando y con que me escuchan.*»

3 Entrevista de Amnistía Internacional, Sant Boi, Barcelona, octubre de 2004.

4 Nombre ficticio. Entrevistada en Palencia (Castilla-León) en noviembre de 2004

# Conclusiones

---

# Conclusiones

Amnistía Internacional valora muy positivamente el paso dado por el Estado español de adoptar la legislación orientada a dar una respuesta con medidas de protección integral ante la violencia de género. La organización considera que al dictarse normas dirigidas a proteger los derechos humanos de las mujeres ante un riesgo reconocido por razón de género, se abre una oportunidad para ajustar la respuesta institucional al marco dispuesto internacionalmente ante los abusos padecidos por las mujeres, a manos de sus parejas o ex parejas. La violencia contra las mujeres es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en igualdad con el hombre; es obligación del Estado español actuar sin más dilación y con todos los medios a su alcance para eliminar la discriminación y la violencia dirigida en contra de las mujeres por el hecho de ser mujeres. En esta línea, existe responsabilidad estatal si un Estado no adopta medidas ni actúa con la debida diligencia para prevenir, impedir, perseguir e investigar tales abusos contra los derechos humanos, castigar a los responsables y reparar a las víctimas.

Amnistía Internacional, si bien reconoce el avance en la protección legal, recuerda a las autoridades españolas que sus obligaciones estatales no se limitan a la adopción de legislación. La voluntad política debe traducirse en su dimensión práctica, lo que exige, por una parte, asegurar el desarrollo de las normas y arreglos institucionales para dotar de efectividad y eficacia a las leyes. Y por otra, eliminar aquellos mecanismos, prácticas y enfoques inadecuados que orientan las actuaciones y desempeños de las y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y asistir a las víctimas.

La organización, aunque ha encontrado aspectos positivos que no duda en alentar, ha observado una respuesta institucional que aún dista de cumplir las obligaciones derivadas del deber de proteger y hacer realidad los derechos humanos de las mujeres. Las conclusiones de este informe pretenden advertir sobre los desafíos que debe encarar el Estado español, y que constituyen motivos de preocupación mientras continúen sin ser abordados de manera efectiva.

En términos mayoritarios, las mujeres que sufren abusos por parte de sus parejas o ex parejas, no acuden a las redes públicas de asistencia y protección ante la violencia de género, ni son detectadas por los servicios de salud y otros servicios sociales. Existen sectores de mujeres que se encuentran marcadamente excluidos o tropiezan con barreras específicas para acceder a tales recursos agravando su vulnerabilidad y desprotección. La disponibilidad de los servicios es desigual a lo largo del territorio español, y los enfoques, alcances y calidad de las prestaciones no se corresponden con las orientaciones indicadas internacionalmente para responder al derecho de las víctimas de este tipo de abusos a obtener protección y lograr su recuperación. Aquellas que toman la decisión de denunciar o buscan protección en las autoridades públicas, suelen encontrar desde los primeros contactos un trato inapropiado que en ocasiones incluye la desinformación. Amnistía Internacional ha constatado que las víctimas de abusos a manos de sus parejas y ex parejas no cuentan con información accesible sobre sus derechos ni sobre los recursos previstos. En su recorrido por la administración de justicia, las denunciadas no disponen de una asistencia letrada efectiva y de calidad. En numerosas ocasiones su paso por la justicia describe un entorno insensible que fácilmente puede derivar en un trato discriminatorio, en ausencia de garantías procesales para resguardarlas de victimización secundaria y asegurarles la debida protección. El riesgo para ellas y sus testigos no es adecuadamente valorado por los jueces quienes, en no pocas ocasiones han tomado decisiones al respecto basadas exclusivamente en apreciaciones sobre la peligrosidad pública del encausado. Todo ello mina severamente el derecho de las víctimas a un recurso efectivo y a un proceso justo e imparcial. La organización igualmente destaca graves fallas en el cumplimiento de la obligación de ejercer la debida diligencia en perseguir, investigar y castigar el delito, y observa con preocupación que el derecho de las víctimas a obtener protección y una reparación lo más completa posible, continúa sin ser garantizado.

Dentro de este panorama general, Amnistía Internacional considera necesario llamar la atención especialmente, respecto de las siguientes preocupaciones:

### ***Respuesta institucional no preparada ni sensible a los derechos humanos de las mujeres***

Las medidas, programas y recursos dirigidos a dar respuesta a la violencia de género, no han sido diseñados, ni gestionados considerando esencialmente las necesidades de las mujeres que padecen estos abusos; tampoco son tenidas en cuenta las desventajas específicas y añadidas que pueden afectar a sectores especialmente vulnerables.

La formación de las personas encargadas de hacer cumplir la ley y asistir a las víctimas de abusos de violencia de género en el ámbito familiar, ha dependido de la voluntad e interés de cada profesional.

No se han llevado a cabo o no se han difundido al público, evaluaciones periódicas para revisar la eficacia de la legislación, planes y medidas.

***Barreras en el acceso a recursos de asistencia y protección.***

Una amplia gama de sectores de mujeres encuentran impedimentos y obstáculos para acceder a recursos de asistencia y protección.

Entre los criterios de exclusión aplicados, destaca la condición administrativa de la víctima, caso de las mujeres migrantes indocumentadas. Las mujeres con discapacidades, con frecuencia son rechazadas porque los recursos residenciales no han sido pensados para responder a sus circunstancias. Mujeres que padecen enfermedades mentales, incluidas adicciones a drogas o alcohol, no son admitidas en estos recursos pero tampoco se les ofrece otra asistencia adecuada a sus necesidades.

Un obstáculo que afecta especialmente a migrantes indocumentadas y a mujeres gitanas, ha sido la exigencia de denuncia requerida a las víctimas por algunos centros de emergencia y casas de acogida temporal.

***Desigual disponibilidad de recursos, deficiencias en la prestación de remedios adecuados y observaciones sobre el trato a sobrevivientes***

La disponibilidad de los servicios es desigual, según comunidades autónomas y dentro de una misma comunidad. Los recursos son insuficientes y se utilizan algunos recursos de emergencia no adecuados, como las pensiones y hostales.

Con frecuencia los enfoques que orientan las normas de convivencia que regulan la estancia de la víctimas en alojamientos temporales entran en contradicción con los objetivos de recuperación y potenciación de capacidades y desarrollo de la autonomía de las mujeres.

No está garantizada la asistencia psicológica a las víctimas para lograr su recuperación y rehabilitación con la oportunidad y recursos adecuados.

Se observa la existencia de estereotipos, prejuicios y trato discriminatorio, en la actuación de funcionarios/as y profesionales que tienen en sus manos la atención a las sobrevivientes.

***Obstáculos para el acceso a la justicia y observaciones sobre el trato hacia las denunciantes durante el proceso***

Las sobrevivientes no cuentan con información accesible sobre sus derechos ni son asistidas sobre las vías y recursos para ejercerlos.

Las denunciantes que concurren ante las autoridades encargadas de administrar justicia se encuentran con frecuencia desprovistas de asistencia letrada o ésta es deficiente.

A nivel policial no se han dispuesto medidas para asegurar una atención inmediata, diligente y sensible hacia las víctimas.

Se observa una deficiente aplicación de la Ley de Protección de Víctimas, Testigos y Peritos en los procesos por delitos de violencia de género en el ámbito familiar. Las denunciadas con frecuencia se ven obligadas a comparecer junto al agresor en las diligencias judiciales.

Se observa la existencia de estereotipos de género y trato discriminatorio en la actuación de funcionarios/as y profesionales responsables de la administración de justicia.

***Falta de debida diligencia en la persecución e investigación de los actos de violencia de género***

Aunque los actos de violencia de género en el ámbito familiar son tipificados como delitos perseguibles de oficio, en la práctica se continúa depositando en las denunciadas cargas propias de una acción privada.

Falta de impulso y diligencia en la actividad probatoria, reducida intervención de los peritos forenses y marcos procesales que pueden afectar la labor pericial y una apropiada valoración de los daños, en particular, respecto de los casos de violencia psicológica.

***Dificultades en la obtención y efectividad de las órdenes de protección.***

No todas las denunciadas que solicitan medidas de protección acceden a ellas. Las denegaciones con frecuencia son escasas o vagamente fundamentadas por los jueces, con un amplio margen para la arbitrariedad.

El cumplimiento de las órdenes de alejamiento no se supervisa a través de mecanismos efectivos y su quebrantamiento no motiva una sanción disuasoria ni medidas adicionales de protección a la víctima.

***Impunidad efectiva y falta de reparación a las víctimas***

En los casos de sentencias condenatorias, las penas no suelen ser proporcionales a la gravedad del delito. Las penas privativas de libertad con frecuencia quedan en suspenso o se aplican medidas sustitutivas que no suponen una sanción efectiva.

La administración de justicia no está tutelando debidamente el derecho de las sobrevivientes a reparaciones justas y oportunas. Los jueces siguen aplicando baremos inapropiados para determinar las indemnizaciones por los daños sufridos. Cuando el agresor se declara incapaz de hacer frente a la responsabilidad civil derivada del proceso penal, la víctima queda sin compensación alguna.

La Ley de Ayudas a Víctimas de Delitos Violentos sigue excluyendo a las víctimas de violencia psicológica.

El derecho a una reparación con sus componentes de indemnización, restitución, satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición, no se encuentra sólidamente garantizado por el Estado.

# Recomendaciones

---

# Recomendaciones

España debe acometer una acción decidida para hacer efectiva la legislación y eliminar un conjunto de prácticas, mecanismos y enfoques que pueden continuar orientando la respuesta institucional y los desempeños de las y los funcionarios y agentes, en términos adversos a los derechos humanos de las mujeres.

Amnistía Internacional pide a las autoridades españolas que adopten las siguientes **recomendaciones generales**:

Desarrollar las normas reglamentarias, asegurar los arreglos institucionales necesarios, incluidas las asignaciones presupuestales suficientes, para poner en práctica y hacer efectiva la legislación y medidas dictadas en respuesta a la violencia de género dirigida en contra de las mujeres por parte de sus parejas y ex parejas. El Estado español debe reflejar con ello que la respuesta institucional ante la violencia de género constituye una prioridad y se enmarca dentro de su obligación de eliminar sin más dilación y con todos los medios a su alcance la discriminación contra las mujeres.

Garantizar estándares mínimos en la provisión de recursos de asistencia y protección para sobrevivientes de violencia de género a los que tendrá que adecuarse la respuesta institucional en toda la jurisdicción del Estado español. Tales estándares mínimos deberán asegurar que las víctimas, sin discriminación y tanto si presentan denuncia como si no, acceden a recursos de acogida y reciben asistencia inmediata e integral de servicios profesionales coordinados que incluya, exámenes y tratamientos apropiados para la recuperación de los daños sobre su integridad personal y su salud, incluidos aquellos requeridos para su rehabilitación y el desarrollo de su autonomía, apoyo psicológico y social post traumático. La provisión de información accesible a todas las mujeres sobre sus derechos, medios para ejercerlos y recursos disponibles, debe ser asegurada, incluida la información oportuna sobre el derecho a contar con asistencia jurídica letrada para acceder y ejercer eficazmente los recursos ante la administración de justicia.

Asegurar una respuesta institucional preparada y sensible para abordar la protección de los derechos humanos de todas las mujeres que son víctimas de violencia de género. En todos los ámbitos de atención implicados y en todos los niveles debe instruirse y proporcionar formación a las y los funcionarios y agentes sobre la responsabilidad del Estado de ejercer la debida diligencia en la prevención, persecución, investigación y sanción de los abusos contra las mujeres por parte de sus parejas y exparejas, la protección de las supervivientes, el derecho de éstas a un trato y remedios adecuados, y su derecho a un recurso efectivo y a obtener una reparación lo más completa posible.

Tomar todas las medidas necesarias para garantizar que las víctimas no son objeto nunca de victimización secundaria ni de ningún trato en que no se tengan en cuenta las necesidades de género por parte de la policía, las personas encargados de prestarles asistencia y el personal judicial.

Adecuar la respuesta del Estado para abordar las desventajas añadidas que incrementan la vulnerabilidad de sectores específicos de mujeres, asegurando los recursos adecuados para atender sus necesidades. Eliminar prácticas discriminatorias y aquellas normas que en materia de extranjería propician obstáculos para que las mujeres inmigrantes indocumentadas accedan a protección y asistencia en caso de abusos a manos de sus parejas y ex parejas.

Revisar y evaluar periódicamente la efectividad y eficacia de las medidas legislativas y de otra índole dispuestas para responder a la violencia de género, incorporando las experiencias de las víctimas a lo largo del proceso de revisión y evaluación como una de las fuentes principales para verificar la adecuación de las medidas, haciendo públicos sus resultados.

Desarrollar mecanismos para la participación de las organizaciones de mujeres en la elaboración y puesta en práctica de planes y programas de asistencia, asegurando que las opiniones y necesidades de las mujeres usuarias de los servicios de asistencia y protección son tenidas en cuenta en su diseño, gestión y evaluación.

Generar mecanismos de rendición de cuentas sobre el desempeño de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y sobre las actuaciones de agentes que tienen en sus manos la gestión de recursos y la atención a las víctimas de violencia de género.

Llevar a la práctica las recomendaciones dirigidas a España por el Comité de Naciones Unidas que vigila el cumplimiento de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y aquellas formuladas, en atención a la violencia de género, por otros cuerpos y mecanismos internacionales encargados de vigilar el cumplimiento de los tratados firmados y ratificados por España.

Entre las **recomendaciones específicas**, la organización pide a las autoridades españolas:

***Sobre la prevención y recursos de asistencia y protección***

Sostener acciones de sensibilización con un mensaje inequívoco de rechazo a la violencia contra las mujeres, que llegue al público masculino de todas las edades, asegurando promover un cambio de actitud a favor de la igualdad entre hombres y mujeres.

Establecer un programa en el ámbito sanitario para la intervención sobre la violencia de género, asegurando que el personal de la red sanitaria pública cuente con la formación e instrumentos apropiados para identificar a las mujeres víctimas de violencia de género y que proporcione a éstas información y asistencia adecuada para la recuperación de su salud.

Cerciorarse de que los servicios sociales estén preparados para detectar la violencia de género, brinden la información adecuada a las víctimas, pero no sean impuestos como paso obligado para el acceso a recursos especializados de asistencia y protección a víctimas de violencia de género.

Emitir directrices claras a los organismos competentes para asegurar que todas las sobrevivientes de abusos de violencia de género, independientemente de su situación administrativa, tienen derecho a recibir asistencia y protección integral, incluidas las ayudas económicas, alojamiento de emergencia y temporal, y asistencia letrada gratuita. Igualmente se deberá instruir claramente sobre la no exigibilidad de las denuncias para acceder a los recursos de acogida de emergencia y temporal.

Las circunstancias o condiciones personales de las víctimas de violencia de género deberán ser tenidas en cuenta para asegurar que cuentan siempre con recursos de acogida de emergencia y temporales adecuados. Se deberán habilitar recursos adaptados a las necesidades de las mujeres con discapacidades.

Disponer las medidas necesarias para que todos los recursos de alojamiento de urgencia y temporal para sobrevivientes de violencia de género sean gestionados bajo estándares adecuados que les provean de medios para su recuperación y de acuerdo a enfoques que fomenten el desarrollo de las capacidades de las mujeres y el incremento de su autonomía, a fin de que puedan rehacer sus vidas libres de violencia.

Establecer mecanismos ágiles y efectivos de cooperación entre la policía, los servicios sociales y de salud, los recursos especializados de acogida y asistencia y el sistema judicial, a fin de garantizar acciones coordinadas.

***Sobre el derecho de las sobrevivientes a un trato justo y adecuado al denunciar y durante los procesos judiciales***

Garantizar que el personal policial reciba, trate y brinde información a las víctimas de manera adecuada, atiende las denuncias en condiciones apropiadas y sin demora.

Asegurar que el personal de la administración de justicia que interviene en los procesos relativos a actos de violencia de género reciba formación a fin de mejorar su comprensión sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias; asegurar que está en condiciones para abordar estos delitos, lo que incluye un trato justo y adecuado a las denunciantes, y la obligación de proporcionar a las víctimas y sus testigos las medidas adecuadas durante los procesos.

Adoptar todas las medidas para hacer efectiva y de calidad la provisión de asistencia letrada a las víctimas de violencia de género en todas las etapas del proceso.

Establecer mecanismos de queja y disciplinarios en relación con trato inadecuado o discriminatorio hacia mujeres denunciantes de violencia de género por parte de las personas encargadas de hacer cumplir la ley.

Desarrollar reglamentariamente la Ley de Protección de Testigos y Peritos, asegurando que las víctimas que lo soliciten, así como sus testigos, tengan asegurado el derecho a no declarar en presencia del acusado en todas las diligencias judiciales.

***Sobre la obligación de investigar con la debida diligencia, perseguir y sancionar el delito***

Asegurar que todas las denuncias sobre violencia contra las mujeres a manos de sus parejas y ex parejas sean investigadas de manera inmediata, exhaustiva e imparcial.

Tomar todas las medidas necesarias para garantizar que la recogida de pruebas periciales e información se realicen de acuerdo a protocolos normalizados.

Emitir directrices claras a los organismos encargados de hacer cumplir la ley en las que se establezca con claridad los deberes y responsabilidades de la función con relación al tratamiento de la violencia de género.

Establecer mecanismos para hacer efectiva la intervención de peritos forenses en los casos de violencia de género y asegurar las condiciones apropiadas para que se lleve a cabo la actividad pericial. Abordar los posibles efectos negativos de los juicios rápidos respecto de la actividad pericial y sus consecuencias sobre los márgenes de impunidad que rodean a estos delitos.

Producir información sobre los índices de condena respecto de los delitos violentos contra las mujeres en el ámbito familiar, precisando el tipo de sanciones efectivamente aplicadas e identificando posibles diferencias en la imposición de penas respecto a delitos de similar gravedad.

### ***Sobre las órdenes de protección***

Acordar órdenes de protección a las víctimas de violencia de género que lo solicitan, garantizando una actuación judicial diligente para proteger sus derechos fundamentales a la vida, integridad y seguridad personal.

Supervisar el cumplimiento de las órdenes de protección y sancionar de forma efectiva y acorde con la gravedad, el incumplimiento de tales medidas por parte de los agresores.

Asegurar una acción coordinada y eficaz a nivel judicial y policial para hacer valer las órdenes de protección acordadas.

### ***Sobre el derecho a una reparación oportuna y lo más completa posible***

Garantizar el derecho de las víctimas a una reparación, lo que incluye el derecho a ser indemnizadas por los daños físicos, psicológicos, morales, sociales, y económicos sufridos; el derecho a la restitución, satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición. Amnistía Internacional recuerda al Estado español que tanto el derecho de las víctimas a obtener servicios para su rehabilitación como a una reparación, deben estar garantizado por el Estado.

En los casos en que los hechos de violencia han quedado establecidos, y el autor se declara insolvente o no es hallado para responder, deben habilitarse los medios para asegurar que las víctimas no quedan privadas en la práctica de este derecho. En todos los casos, las víctimas de violencia de género tienen derecho a acceder y a contar con recursos oportunos para su recuperación y rehabilitación.

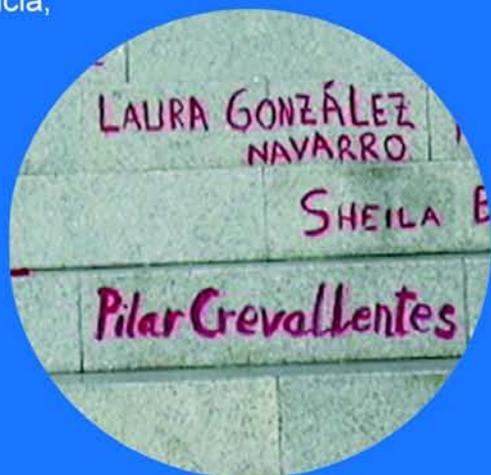
Introducir las medidas legislativas y de otra índole necesarias para asegurar que la administración de justicia garantiza: la tutela del derecho de las sobrevivientes de violencia de género a una reparación lo más completa posible, la valoración adecuada de los daños y una actuación diligente para hacer efectivas las compensaciones fijadas.

Revisar la *Ley de Ayudas y Asistencia a Víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual*, con el fin de que incluya entre las beneficiarias a todas las víctimas de violencia de género (física, psíquica y sexual).

Revisar la aplicación de la *Ley de Ayudas y Asistencia a Víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual*, con el fin de mejorar los procedimientos de información a las víctimas, tramitación y concesión de las ayudas.



Tomando como base los testimonios de mujeres sobrevivientes a la violencia de género en el ámbito familiar, este informe expone los obstáculos que les impiden obtener la debida asistencia, protección y justicia en España. Amnistía Internacional insta al Estado español a que, en el desarrollo de la legislación frente a la violencia de género, se asegure de que la protección de los derechos humanos de las mujeres se haga realidad.



Este informe también recuerda al Estado su obligación de ejercer la debida diligencia en la prevención y la investigación de la violencia contra las mujeres, sancionando a los responsables, y garantizando mecanismos eficaces de reparación del daño para todas las víctimas.