



© Rocio Cameros

Más derechos, los mismos obstáculos

La protección efectiva de los derechos humanos de las mujeres un año después de la plena entrada en vigor de la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género

Índice

I. Introducción	7
II. Detección de la violencia de género y atención a las víctimas en el ámbito sanitario	11
2.1 Observaciones y recomendaciones de Amnistía Internacional en 2005	11
2.2 Compromisos del Estado derivados de la Ley Integral	11
2.3 Preocupaciones actuales de Amnistía Internacional	12
a. Insuficiente prioridad de la violencia de género en el ámbito sanitario	12
b. Déficits en la formación del conjunto de profesionales sanitarios	13
c. Ausencia de mecanismos para la coordinación profesional	15
d. Limitaciones en la atención en los Servicios de Urgencias	15
e. Dificultades para la detección de la violencia de género y la atención a las víctimas en los Centros de Salud de Atención Primaria	16
f. Carencias en los Servicios de Salud Mental	17
III. Asistencia integral suficiente, accesible y de calidad para todas las víctimas	21
3.1 Observaciones y recomendaciones de Amnistía Internacional en 2005	21
3.2 Compromisos del Estado derivados de la Ley Integral	21
3.3 Preocupaciones actuales de Amnistía Internacional	22
a. La necesidad de “acreditarse” como víctima	22
b. Insuficiencia de recursos y desigual distribución territorial	24
c. Acogida y protección a mujeres que huyen de otra Comunidad Autónoma	26
d. Ausencia de mecanismos de control de la calidad de los recursos	27
e. Obstáculos en el acceso a ayudas económicas para inmigrantes irregulares	29
IV. Acceso a mecanismos de denuncia y protección policial	33
4.1 Observaciones y recomendaciones de Amnistía Internacional en 2005	33
4.2 Compromisos del Estado derivados de la Ley Integral	34
4.3 Preocupaciones actuales de Amnistía Internacional	34
a. Dificultades para una respuesta policial adecuada e inmediata	34
b. Inadecuada asistencia jurídica para la denuncia y la solicitud de orden de protección	36
c. Discriminación a la hora de denunciar: los efectos de la Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad	37
V. Obtención de justicia	41
5.1 Observaciones y recomendaciones de Amnistía Internacional en 2005	41
5.2 Los juzgados de Violencia sobre la Mujer	41
5.3 Preocupaciones sobre el funcionamiento de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer	42
a. Criterios de distribución y desigualdad territorial	43
b. Condiciones inadecuadas para las víctimas	44
c. Déficits en la formación	45
d. Trámites esenciales realizados por juzgados no “especializados”	46
e. El retraso en la tramitación de los asuntos civiles	47
f. Las dificultades de los Juzgados “compatibles”	48
g. Las Unidades de valoración forense integral y la actuación pericial psicológica	48
5.4 Falta de diligencia en la defensa de los derechos de las víctimas en el proceso	50
5.5 Desprotección de mujeres en situaciones de riesgo	53
5.6 Juicios rápidos e impunidad efectiva	57
VI. Reparación	61
6.1 Observaciones de Amnistía Internacional en 2005	61
6.2 Preocupaciones actuales de Amnistía Internacional respecto a la reparación	62
VII. Conclusiones y recomendaciones	67
VIII. Indicadores para evaluar una respuesta institucional adecuada frente a la violencia de género ..	73

Amnistía Internacional abrió el informe Más allá del papel¹ con el relato de Teresa, el nombre ficticio de una mujer entrevistada por Amnistía Internacional en Vitoria, País Vasco, en octubre de 2004. Teresa se separó de su marido tras 38 años de malos tratos.

Un año y medio después de esa entrevista, su situación es de agotamiento psicológico y de gran desconfianza en las instituciones, a las que acusa de desatención y falta de apoyo. Teresa ha permitido a Amnistía Internacional incluir en este informe un fragmento de la carta que entregó a los Consejeros de Justicia y de Asuntos Sociales de la Comunidad Autónoma donde reside,² en la que relata su situación:

“Tengo 60 años y una discapacidad del 29% que no me permite trabajar. Durante 38 años he soportado todo tipo de insultos, vejaciones, malos tratos, relaciones sexuales forzadas y humillaciones por parte de mi marido. Aunque nunca me atreví a denunciarle, hace 5 años conseguí separarme, pero él no me lo perdona, sigue acosándome y por ello tengo que vivir encarcelada en mi casa, por miedo a que si se entera que continúo viviendo aquí, posiblemente intente llevar a cabo sus amenazas y acabe conmigo.

La situación económica tras la separación es de inseguridad total. Al principio me concedieron la renta básica, ayuda que junto con lo poco que gano, limpiando una oficina (200 €/mes) me servía para sobrevivir. Pero desde junio me han cortado la ayuda, al principio me dijeron que era una penalización de un mes por no haber declarado un terreno que heredé de mi madre en el pueblo y que podía ser de gran valor, si fuese así ya lo habría vendido pero no le interesa a nadie; cuando comprobaron que el terreno no tiene gran valor ni interés y se aclaró el error, apareció un plan de pensiones que me dijeron que podía utilizar y que con él ya no necesitaba la ayuda [...] Desde septiembre me han hecho dar varias vueltas con el plan, mi Trabajadora Social me decía que lo podía recuperar y en el Banco que no, hasta que al final este mes se han puesto en contacto desde el Banco con la Trabajadora Social y se lo han aclarado (no puedo tocar el dinero del plan de pensiones hasta que cumpla 65 años), aunque no conforme con eso, ahora me dicen que tienen que hacer la consulta en Gobierno Vasco para ver si tengo derecho a la ayuda o no. No me dicen cuanto tiempo tendré que esperar a que llegue la respuesta y mi situación es muy crítica. La Trabajadora Social me ha llegado a decir que deje de trabajar esa hora diaria que trabajo limpiando una oficina y así las cosas podrían tener otra solución... Pero yo necesito trabajar, sólo salgo de casa para trabajar esa hora, ¡si no sé que sería de mí!... De mi trabajo sólo saco 200 € al mes ¿puede alguien vivir dignamente con ese dinero?

Amnistía Internacional ha podido comprobar que el de Teresa no es un relato aislado, sino que se corresponde con la situación de muchas víctimas de violencia de género que, con un pasado marcado por años de abusos y agresiones, tratan de rehacer su vida y obtener el apoyo institucional al que tienen derecho, y en esa búsqueda se encuentran con obstáculos.

Contribuir a eliminar esos obstáculos es el principal objetivo de este informe.

¹ Amnistía Internacional. *ESPAÑA: Más allá del papel. Hacer realidad la protección y la justicia para las mujeres ante la violencia de género en el ámbito familiar.* 2005

² En mayo de 2006, seis meses después de entregar la carta, Teresa no había recibido respuesta.

I. Introducción

“Veintiuna mujeres han fallecido a manos de su pareja o ex-pareja durante el primer trimestre de 2006, más de un año después de la entrada en vigor de la Ley Integral contra la Violencia de Género. Estas cifras son las más altas desde 1999, cuando se empezaron a contar oficialmente este tipo de casos [...] La delegada del Gobierno para la Violencia contra la Mujer, Encarnación Orozco, reconoció ayer que los datos son “elocuentes” en relación con años anteriores, aunque precisó que hay que esperar al balance del año para analizar la situación. Insistió en que “la causa última que genera este tipo de violencia no se cambia de la noche al día”.³

Desde el año 2002 Amnistía Internacional ha querido contribuir, a través de sucesivos informes, a que el Estado español aborde la violencia de género desde un enfoque de derechos humanos y adecue su legislación y políticas a las recomendaciones de Naciones Unidas. La organización ha seguido con especial atención la elaboración y desarrollo de la *Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*⁴ (en adelante *Ley Integral*). Durante su tramitación parlamentaria realizó recomendaciones con el fin de que el texto legal incorporase lo previsto en los estándares internacionales sobre derechos humanos de las mujeres.⁵

Una vez aprobada la *Ley Integral*, Amnistía Internacional señaló las lagunas con las que esta legislación vio la luz, como la limitación de la protección de la Ley a los abusos de género sufridos en las relaciones afectivas; la falta de previsión del derecho de las víctimas a obtener reparación; la falta de revisión de los juicios rápidos como modalidad procesal que podía propiciar situaciones de impunidad efectiva; o la ausencia de previsión expresa del derecho de las víctimas a no coincidir con su agresor en las dependencias policiales o judiciales. A pesar de ellas, la organización acogió con satisfacción el paso dado por el Estado español hacia la adopción de una ley orientada a la protección de los derechos de las mujeres frente a la violencia de género, cuya definición y tratamiento especializado se encuentran sólidamente afirmados en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos.

La *Ley Integral* entró en vigor el 29 de enero de 2005, salvo los títulos relativos a la Tutela penal y judicial, cuya entrada en vigor tuvo lugar el 29 de junio de 2005. También el 29 de junio de 2005 finalizaba el plazo previsto para que “el Estado y las Comunidades Autónomas adaptarán su normativa a las previsiones contenidas en la presente Ley”.⁶ En este plazo se han adoptado algunas de las medidas previstas en la *Ley Integral*, como la creación de la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, la creación de los juzgados sobre Violencia contra la Mujer y del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, el nombramiento de la Fiscalía contra la Violencia sobre la Mujer, entre otras. Sin embargo, todavía existen importantes materias carentes de desarrollo normativo y se sigue acusando una falta de homogeneidad territorial en la respuesta institucional a la violencia de género. Las dificultades para una detección precoz de la violencia y las carencias en la asistencia a las mujeres en el ámbito sanitario, la falta de accesibilidad y de control de la calidad de los recursos de apoyo a las víctimas o la puesta en marcha incompleta de las unidades de valoración integral al servicio de la Administración de Justicia, son algunos ejemplos en este sentido.

La *Ley Integral* fue entendida por Amnistía Internacional como un primer paso en la dirección correcta, y como el marco para mejorar la protección efectiva de los derechos humanos de las mujeres ante la violencia de género. Sin embargo, la organización quiso recordar al Gobierno español que la responsabilidad de los Estados de actuar con la “debida diligencia” en la defensa de los derechos de las mujeres no termina en la fase legislativa. Actuar con la “debida diligencia” implica avanzar un peldaño más en la escalera de la responsabilidad institucional, y hacer los derechos realidad. Para apoyar este paso fundamental de tránsito entre los derechos recogidos en la Ley y la efectividad de los mismos, la organización consideró importante hacer un “catálogo de obstáculos” que impedían a las mujeres víctimas de violencia de género hacer valer sus derechos. Con este objetivo, el 12 de mayo de 2005 Amnistía Internacional hizo

³ El País, 1 de abril de 2006

⁴ Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre (BOE núm. 313 de 29 de diciembre de 2004).

⁵ Amnistía Internacional - Sección española: *Recomendaciones de Amnistía Internacional al Proyecto de Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, 6 de julio de 2004.

⁶ Disposiciones finales cuarta y quinta de la LO 1/2004 de 28 de diciembre.

público el informe “*Más allá del papel. Hacer efectiva la protección y la justicia para las mujeres ante la violencia de género en el ámbito familiar*”⁷ (en adelante *Más allá del papel*). Este informe tomó como base los testimonios de mujeres sobrevivientes a la violencia de género y, a partir de ellos, señaló los principales obstáculos que las mujeres encontraban en su búsqueda de asistencia, protección y justicia ante la violencia de género en el ámbito familiar.

Tras el lanzamiento del informe *Más allá del papel*, Amnistía Internacional fue preguntada por los motivos de presentar un informe sobre violencia de género en España a los pocos meses de la aprobación de la *Ley Integral*. La organización explicó entonces que no se trataba de un informe “sobre la ley”, sino de un informe “acerca de la realidad” sobre la que la ley recientemente aprobada debía incidir y en el que se ponían de manifiesto obstáculos reales, encontrados y nombrados por las mujeres en sus itinerarios de huida de la violencia de género en la pareja, obstáculos todos ellos que la *Ley Integral*, en su desarrollo, debía eliminar.

A pesar de la acogida positiva que tuvo el informe *Más allá del papel* por parte de las autoridades españolas, que sostuvieron reuniones con Amnistía Internacional la semana posterior a su presentación, la organización pudo detectar escollos a la hora de paliar algunos de los importantes obstáculos detectados. Un ejemplo de falta de voluntad política se refiere a la situación de vulnerabilidad y discriminación añadida de las inmigrantes indocumentadas víctimas de violencia de género. El 25 de noviembre de 2005 Amnistía Internacional hizo público un informe en el que mostraba honda preocupación por decisiones del Gobierno español, tomadas en desarrollo de la *Ley Integral*, que no sólo no paliaban la situación de desprotección y discriminación que sufría este colectivo con anterioridad a la aprobación de la citada ley, sino que venían a agravarla.⁸

Por ello Amnistía Internacional, cuando se cumple el primer aniversario de plena entrada en vigor de la *Ley Integral*, se ha preguntado por la implantación efectiva de las medidas previstas por la *Ley Integral* y en qué medida han servido para eliminar los obstáculos anteriores a la misma. El presente informe, que no pretende ser exhaustivo respecto a las diferentes medidas que prevé la Ley, tiene como objetivo responder a esas cuestiones y quiere ser una contribución para acercar la legislación y las políticas de Gobierno a la realidad de las mujeres que sufren la violencia de género, para que sus derechos sean efectivamente protegidos y sus necesidades realmente atendidas.

Las raíces de la violencia de género son profundas y la modificación de patrones culturales y sociales ciertamente no se logra en el corto plazo. Sin embargo, hay elementos que sí puede evaluarse en el plazo de un año: el cumplimiento de la obligación del Estado de actuar contra la discriminación y la violencia contra las mujeres “*sin dilaciones*” y “*con todos los medios a su alcance*”,⁹ la efectiva incorporación del enfoque de derechos humanos en el tratamiento de la violencia de género, la puesta en marcha de acciones para acabar con las discriminaciones añadidas de determinados colectivos de mujeres, o la implantación de medidas de protección, asistencia y justicia adecuadas a las necesidades de las mujeres.

Este informe se presenta como un recorrido por los principales obstáculos que encuentran las víctimas de violencia de género. Este itinerario sólo puede comenzar por el ámbito del Estado al que acuden la práctica totalidad de las sobrevivientes de la violencia, y probablemente también las que un día fueron víctimas mortales de la misma: el ámbito sanitario. Porque, si bien sólo una minoría de las mujeres que sufren violencia de género la denuncian, “*todas ellas ven mermada su salud, y en consecuencia todas acuden por un motivo más o menos directo en demanda de asistencia médica*”.¹⁰ Este hecho convierte al ámbito sanitario en un espacio privilegiado de detección de la violencia y de atención a las víctimas.

A continuación se aborda la cuestión de si se está proporcionando una asistencia integral, suficiente y de calidad a todas las víctimas, sin discriminación y con los recursos suficientes, y de qué manera las víctimas deben acreditarse como tales para acceder a los recursos. Esta acreditación está relacionada en buena parte con la obtención de una orden de protección y por ello a continuación el informe aborda las dificultades que se encuentran las víctimas en el momento de interponer la denuncia y solicitar esa protección.

⁷ Amnistía Internacional. *Más allá del papel. Hacer efectiva la protección y la justicia para las mujeres ante la violencia de género en el ámbito familiar*, 2005 (Índice AI: 41/005/2005)

⁸ Amnistía Internacional: *Inmigrantes indocumentadas ¿Hasta cuándo sin protección ante a violencia de género?*, 24 de noviembre de 2005.

⁹ Cuando el Estado español ratificó la *Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW) en 1984 se comprometió a ello, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2 del Tratado.

¹⁰ 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.

Una vez efectuada la denuncia, el itinerario continúa hacia la búsqueda de justicia; el siguiente ámbito analizado es el judicial, en el que las medidas fundamentales incluidas en la Ley, como la creación de juzgados especializados en violencia de género —un proyecto de gran envergadura— llevan en funcionamiento solamente un año. A pesar de esta circunstancia, es posible tras este periodo valorar aspectos básicos de la puesta en práctica de estos juzgados y los recursos que se les están asignando.

Por último, Amnistía Internacional sigue creyendo que una de las principales lagunas de la *Ley Integral*, la ausencia de medidas para garantizar una reparación efectiva a las víctimas de violencia de género, sigue siendo una asignatura pendiente, especialmente cuanto se trata de casos en los que el Estado no ha ejercido la debida diligencia.

Para elaborar este informe se han recabado testimonios de mujeres sobrevivientes a la violencia de género, de familiares y abogados/as de las víctimas, de otros/as profesionales, y de organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres, de ocho Comunidades Autónomas.¹¹

De forma muy especial Amnistía Internacional quiere expresar su respeto, apoyo y agradecimiento a todas las mujeres sobrevivientes a la violencia que con su testimonio han colmado de realidad las páginas de este informe. Sus testimonios conforman ese itinerario hacia el que las instituciones del Estado tienen el deber de mirar y cuya transformación debería ser el fin último de toda norma jurídica.

La organización agradece, asimismo, la contribución de las organizaciones cuya labor del lado de las mujeres y sus derechos ha permitido documentar importantes obstáculos que sólo su trabajo cercano a la realidad de las víctimas puede detectar.

Amnistía Internacional quiere expresar su agradecimiento a las y los profesionales —que de manera vocacional desempeñan su trabajo, en muchos casos más allá de lo reconocido— que han brindado sus testimonios para contribuir a la mejora de la respuesta institucional ante la violencia de género, y recuerda que para un adecuado seguimiento y evaluación de la efectividad de esa respuesta es esencial que puedan aportar, en un clima de libertad, toda su experiencia.

¹¹ Andalucía, Castilla La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Madrid, País Vasco y Valencia.

II. Detección de la violencia de género y atención a las víctimas en el ámbito sanitario

*“Lo que se precisa es un pronunciamiento expreso de la Institución acerca del deber sanitario frente al maltrato de los y las profesionales inscritos en ella. Y semejante pronunciamiento no debe de ser sólo nominal, debe de reflejarse claramente en los objetivos. El profesional debe tener claro que la institución le obliga, le supervisa y le evalúa en su acción al respecto. [...] Naturalmente que no basta con exigir, también los medios deben de estar en consonancia con la naturaleza del trabajo a desarrollar. Si la institución no pone los medios, difícilmente el sanitario se va a sentir preocupado por todo ello”.*¹²

2.1 Observaciones y recomendaciones de Amnistía Internacional en 2005

En mayo de 2005 Amnistía Internacional puso de relieve la importancia de las medidas destinadas a la detección de la violencia de género en el ámbito sanitario, pues si bien menos del 5% de las víctimas de violencia de género denunciaba los abusos, la práctica totalidad de las mujeres agredidas acudió a su médico en el año posterior a las agresiones.¹³ La organización lamentó entonces que el Sistema Nacional de Salud Pública no actuara con la debida diligencia en la detección temprana de las agresiones y en la atención y derivación de las víctimas de violencia de género.

La organización identificó como principales obstáculos para la detección de la violencia de género la falta de tiempo por paciente, de formación y de medios, así como la falta de identificación de la violencia de género como un problema de salud pública por parte de los/as profesionales, y pidió al Gobierno español la elaboración un programa sanitario integral que garantizara una respuesta homogénea y de calidad en todas las Comunidades Autónomas, con los medios necesarios, una formación profesional que abarcara al conjunto de profesionales y un procedimiento de evaluación de las acciones.

2.2 Compromisos del Estado derivados de la Ley Integral

La *Ley Integral* estableció como obligaciones del Estado relacionadas con el tratamiento de la violencia de género en el ámbito de la salud:¹⁴

- *Promover e impulsar actuaciones de los profesionales sanitarios para la detección precoz de la violencia de género.*
- *Desarrollar programas de sensibilización y formación continuada del personal sanitario con el fin de mejorar e impulsar el diagnóstico precoz, la asistencia y la rehabilitación de la mujer en las situaciones de violencia de género a que se refiere esta Ley.*

El Gobierno español informó el 25 de noviembre de 2005 que para dar cumplimiento a la *Ley Integral* se había creado “la Comisión contra la Violencia de Género en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y se ha elaborado y difundido una guía de buenas prácticas clínicas de abordaje de situaciones de violencia de género”.¹⁵

La Directora del Observatorio Salud y Mujer del Ministerio de Sanidad, que actúa como Secretaria en la citada Comisión, comunicó a Amnistía Internacional¹⁶ que está previsto que esta Comisión se reúna dos veces al año

¹² *La violencia de pareja contra las mujeres y los servicios de salud*, en Documentos Técnicos de Salud Pública nº 92, Instituto de Salud Pública de la Comunidad de Madrid, julio de 2004.

¹³ *Más allá del papel. Hacer realidad la protección y la justicia para las mujeres ante la violencia en el ámbito familiar*, Amnistía Internacional, 2005, Índice AI: EUR/41005/2005, Pág. 12 y 32.

¹⁴ Art. 15 de la LO 1/2004 de 28 de diciembre.

¹⁵ http://www.la-moncloa.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2005/Referencia+Consejo+251105.htm#ViolenciaGénero

¹⁶ Entrevista de Amnistía internacional con Concepción Colomer, Directora del Observatorio Mujer y Salud del Ministerio de Sanidad, en Madrid 14 de febrero de 2006.

(normalmente junio y noviembre) y que para la realización de tareas concretas se estructura en cuatro grupos de trabajo. En sus dos primeras sesiones, las de 2005, se centró en el diseño de las características que debe tener el Informe Anual que se compromete a elaborar. Este informe, cuyo guión vendrá marcado por los mandatos de la *Ley Integral* en el ámbito sanitario, pretende reunir toda la información enviada por las Comunidades Autónomas a modo de diagnóstico. Además, según la información recibida por Amnistía Internacional, la citada Comisión prevé encargar investigaciones específicas sobre aquellos temas de los que se considere que se cuenta con información insuficiente, para lo cual se han puesto en marcha convenios de colaboración con diferentes centros de investigación.

Ante la recomendación de Amnistía Internacional de elaborar un programa integral de salud o una estrategia nacional para abordar de manera estructural un problema de salud pública y derechos humanos, como la violencia de género, la organización pudo saber que el Gobierno español aún no ha elaborado una propuesta con calendario de cómo prevé dar cumplimiento a los compromisos establecidos en la *Ley Integral* y está a la espera de los resultados del trabajo de la citada Comisión.¹⁷

2.3 Preocupaciones actuales de Amnistía Internacional

a. Insuficiente prioridad de la violencia de género en el ámbito sanitario

Pasar de las insuficiencias en la respuesta sanitaria actual al cumplimiento de los mandatos derivados de la *Ley Integral* requeriría un abordaje estructural, prioritario y urgente de la violencia de género por parte del Gobierno central en coordinación con los gobiernos autonómicos. Sin embargo, a pesar de la envergadura de los compromisos adquiridos en el ámbito sanitario por el Estado tras la aprobación de la *Ley Integral*, el Gobierno español continúa sin tratar la respuesta sanitaria a la violencia contra las mujeres con la prioridad que merece. De las acciones realizadas en 2005 se desprende que el Ministerio de Sanidad está lejos de actuar “*sin dilaciones*” y “*con todos los medios a su alcance*” para abordar un problema de salud pública y derechos humanos que afecta potencialmente a la mitad de la población del Estado.

Amnistía Internacional considera que las acciones del Gobierno español durante los primeros dieciocho meses de desarrollo de *Ley Integral* son insuficientes y superficiales. La producción de una Guía de Buenas prácticas —que viene a sumarse a los protocolos y guías que ya existían— y la creación de una Comisión Interterritorial que se reúne dos veces al año no parecen iniciativas capaces de lograr un cambio en profundidad en este importante sector institucional. Por otra parte, como se expone más adelante en el apartado dedicado a la formación profesional, la inversión en formación prevista para los cuatro años siguientes a la aprobación de la *Ley Integral* no alcanzaría para dar formación ni siquiera al 10% del conjunto de profesionales de la medicina y la enfermería.

Para conocer los cambios que se han producido desde la entrada en vigor de la *Ley Integral* en el ámbito sanitario, Amnistía Internacional ha entrevistado a personas especialmente preparadas para el abordaje de la violencia de género, y la respuesta ha sido unánime: la *Ley Integral* no ha tenido impacto en formación, ni en los medios a disposición de las y los profesionales sanitarios, ni en el trabajo cotidiano de los Hospitales, Centro de Atención primaria, Servicios de Urgencias o Servicios de Salud mental.

La escasa prioridad concedida a la violencia de género puede deducirse además de por la falta de medidas urgentes y ambiciosas, por otras actuaciones recientes del Ministerio de Sanidad, por ejemplo:

- A pesar de que diferentes estudios realizados en España y en otros países muestran el impacto de la violencia de género en la salud de las mujeres, y en el uso que éstas hacen de los servicios sanitarios,¹⁸ el documento presentado el 18 de abril de 2006 por el Ministerio de Sanidad bajo el título “*La salud de la población española en el contexto europeo y*

¹⁷ Ídem.

¹⁸ “*En España, en un estudio reciente, realizado en un centro de salud de Granada, se indica que un 22,8% de las mujeres que habían acudido a consulta habían sufrido algún tipo de maltrato; de ellas, el 43,3% lo había sufrido durante más de 5 años. Diversas investigaciones también muestran que las mujeres sometidas a violencia no sólo acuden más a los servicios sanitarios, sino que se someten más a cirugía, prolongan más su estancia hospitalaria y consumen más fármacos*” (Blanco P, et al. *La violencia de pareja y la salud de las mujeres*, en Gaceta Sanitaria 2004; 18 (Supl 1): 182-8, pág. 185).

del Sistema Nacional de Salud. Indicadores de Salud (336 páginas y más de 400 tablas) no realiza mención alguna a la violencia de género y sus repercusiones sobre la salud física y psíquica de las mujeres en España. Es preocupante que tras un año y medio de puesta en marcha de la *Ley Integral*, el Ministerio de Sanidad continúe elaborando y publicando estudios sobre salud pública que no incorporan indicadores relativos a la violencia contra las mujeres.

- El día 3 de noviembre de 2005 se celebró en la sede del Ministerio de Sanidad y Consumo la primera reunión de los grupos de trabajo del Proyecto AP21 (Estrategias para la Atención Primaria del siglo XXI), que impulsa el Ministerio en colaboración con las Comunidades Autónomas y las Sociedades Científicas Proyecto AP21, con el objetivo de potenciar la Atención Primaria en España. De la información hecha pública por el Ministerio de Sanidad se desprende que en ninguna de las cinco áreas temáticas del Proyecto se está abordando en profundidad la respuesta de la atención primaria a la violencia de género.¹⁹
- A pesar de las graves consecuencias que la violencia de género puede tener sobre la salud mental de las mujeres²⁰ que la sufren, Amnistía Internacional teme que la Estrategia Nacional de Salud Mental, que el Gobierno español espera aprobar antes de que finalice 2006, no tenga en cuenta la importancia de la respuesta de los servicios de salud mental ante la violencia de género y la atención a víctimas de maltrato, puesto que hasta ahora no ha sido incluida en el proyecto.

Estos ejemplos evidencian la falta de prioridad concedida por el Ministerio de Sanidad a la efectiva respuesta de la administración sanitaria ante la violencia de género, a pesar de la entrada en vigor de la *Ley Integral*.

b. Déficits en la formación del conjunto de profesionales sanitarios

*“El saber acerca de lo que conviene hacer es otro capítulo fundamental a tener en cuenta. Lo normal es que el sanitario no sepa qué hacer.”*²¹

Como consecuencia de la falta de una estrategia o programa estatal, el desarrollo de la *Ley Integral* tampoco ha incidido sobre la desigualdad de la respuesta sanitaria entre Comunidades Autónomas. Como relató a Amnistía Internacional una profesional con experiencia en este ámbito: *“La mayor profundidad en el abordaje del tema depende de la sensibilidad que tenga la persona responsable de sanidad de la Comunidad Autónoma [...] no existen actuaciones tendentes a garantizar unos mínimos en las Comunidades Autónomas.”*²²

Aunque en comunidades como Canarias o Cantabria se está haciendo un importante esfuerzo en formación y en Madrid se han elaborado materiales formativos de gran interés, no existen sin embargo unos mínimos comunes que aseguren una asistencia adecuada en todas las Comunidades Autónomas, y se comprueba que la inversión en esfuerzo humano y medios materiales no es homogénea. Tampoco existen los mecanismos que permitan un trasvase de buenas prácticas y materiales entre Comunidades Autónomas, lo cual optimizaría los materiales elaborados.

En opinión de Amnistía Internacional, esta situación de falta de homogeneidad territorial deriva, en gran parte, de la ausencia de un programa estructural de ámbito estatal que establezca criterios e inversiones consensuadas y asumidas por todas las Comunidades Autónomas. Esta ausencia, que es otro indicador de la falta de prioridad que merece este problema en el seno del Sistema Nacional de Salud, contrasta con la vocación de homogeneizar la respuesta sanitaria frente a otros problemas de salud, como la obesidad, el tabaquismo o la diabetes.²³

Además de los instrumentos, protocolos y medios materiales, la formación del personal sanitario es la principal vía para preparar a este sector clave en la detección temprana de la violencia de género y en la asistencia a las víctimas. Sin

¹⁹ Fuente Ministerio de Sanidad y Consumo: <http://www.msc.es/>, Fecha de emisión de la noticia 3/11/2005

²⁰ Ver apartado 2.3.f de este informe.

²¹ *La violencia de pareja contra las mujeres y los servicios de salud*, en Documentos Técnicos de Salud Pública nº 92, Instituto de Salud Pública de la Comunidad de Madrid, julio de 2004. Pág. 190

²² Pilar Babi, médica de atención primaria experta en violencia de género, entrevistada por Amnistía Internacional en abril de 2006.

²³ Balance de actuaciones primer año del nuevo gobierno. Ministerio de sanidad y consumo en: www.elmedicointeractivo.com/docs/documentos/informeresumen.doc

embargo la *Ley Integral* no ha supuesto cambios sustantivos en la formación al conjunto de profesionales con implicación directa en la detección de la violencia de género y la asistencia y derivación a las víctimas.

Según pudo saber Amnistía Internacional, la Comisión sobre violencia intrafamiliar y de género del Hospital Clínico de Barcelona²⁴ realizó una encuesta entre el personal para conocer la percepción de los y las profesionales sobre la violencia de género. La mayoría de quienes respondieron el cuestionario consideraban la violencia contra las mujeres un tema más social que sanitario, lo cual explica que muchos profesionales de la salud no consideren necesario obtener formación sobre violencia de género. Para Amnistía Internacional esta dificultad de partida debería ser motivo de refuerzo e intensificación de las acciones formativas en este ámbito.

Resulta preocupante la falta de medios puestos al alcance de la actividad formativa por parte del Sistema Nacional de Salud. La formación en violencia de género en 2004, año de aprobación de la *Ley Integral*, alcanzaba a un escaso porcentaje de profesionales, “a menos de un 5% de los profesionales que ejercen en los servicios de atención primaria y urgencias y aún no se [había] previsto la formación de otros profesionales del sistema (obstetricia, ginecología, psiquiatría, reumatología, fisioterapia).”²⁵

A pesar de la falta de formación del personal sanitario detectada, la Memoria económica del *Anteproyecto de Ley Integral* presupuestó únicamente la formación de 35.000 profesionales, entre “médicos de atención primaria y especialistas, enfermeras, trabajadores sociales y administrativos [...] en una actividad docente de 8 horas de duración, con unos 30 alumnos por curso [...] con una previsión temporal que abarque toda la legislatura”²⁶. Tomando como base los datos recientes sobre el número de personal médico y de enfermería existente en España (en 2005 existían 173.705 médicos y aproximadamente 220.000 profesionales de la enfermería)²⁷, se puede concluir que las acciones formativas previstas y presupuestadas por el Gobierno en desarrollo de la *Ley Integral* alcanzarían a formar a menos de un 9% del personal sanitario, sin contar al personal administrativo y a los/as trabajadores/as sociales.

Amnistía Internacional ha sido informada por parte de profesionales sanitarios de la Comunidad de Madrid²⁸ acerca de las diferencias entre la formación relativa al problema del tabaquismo y la prevista sobre la violencia de género. Mientras los cursos sobre tabaquismo se imparten en horario laboral, con suplencias, poniendo todos los medios para lograr que abarque al conjunto de profesionales, los cursos sobre violencia de género no cumplen estas condiciones. Suelen desarrollarse fuera del horario laboral y son voluntarios. Así, de los dos cursos anuales que se imparten sobre esta materia en la Escuela sanitaria “Laín Entralgo” de Madrid, en ocasiones uno de ellos ha sido suspendido por falta de inscripciones.

Amnistía Internacional considera fundamental la implicación de las gerencias de los centros de salud, que deberían dar prioridad a esta materia e incentivar a las/os profesionales para realizar estos cursos. En no pocos casos profesionales del ámbito sanitario con interés se están formando a título particular sin que siquiera se financien los cursos o se les garanticen suplencias.

La trabajadora social del Hospital Juan Ramón Jiménez de Huelva, entrevistada por Amnistía Internacional, se quejaba así de la falta de formación recibida y de la nula incidencia del desarrollo de la *Ley Integral* en este ámbito: “Formación, cero, porque yo llevo en el Hospital desde 2001 y en todos estos años me han dado como formación una charla de una mañana sobre el tema [...] Lo poquito que hemos aprendido ha sido de forma autodidacta cada una de nosotras. Yo, por ejemplo, ahora estoy haciendo un curso sobre violencia intrafamiliar, que lo hago yo en mi casa, lo hago por Internet, y la verdad es que empleo muchos fines de semana, porque es un temario muy denso...pero lo hago porque me interesa este tema [...] Voluntad la gente, tenemos voluntad, lo que no tenemos son medios, ni tiempo, ni formación proporcionada por el mismo organismo para el que trabajamos. La formación la buscamos nosotras fuera...”²⁹

²⁴ Entrevista de Amnistía Internacional con una enfermera integrante de la Comisión de Violencia Intrafamiliar y de Género del Hospital Clínico de Barcelona el 26 de abril de 2006.

²⁵ Blanco P, et al. *La violencia de pareja y la salud de las mujeres*, en Gaceta Sanitaria 2004;18 (Supl 1):182-8, pág 186.

²⁶ *Memoria Económica de las actuaciones previstas por el Sistema Nacional de Salud en relación con el Anteproyecto de ley orgánica integral con la violencia a las mujeres*. 2004.

²⁷ Fundación CESM; E-Demes. Actualización 2005. p.3;

²⁸ Entrevista de Amnistía Internacional a una médica del Hospital Gregorio Marañón, el 28 de abril de 2006.

²⁹ Entrevista de Amnistía Internacional a una trabajadora social de la Unidad de Trabajo Social del Hospital General Juan Ramón Jiménez, el 19 de abril de 2006.

c. Ausencia de mecanismos para la coordinación profesional

Promocionar el trabajo en red, y elaborar y poner en práctica procedimientos de coordinación entre profesionales sanitarios y otras instancias clave en el itinerario de la mujer víctima de violencia de género, debería ser una prioridad para la Administración sanitaria. Sin embargo este trabajo sigue recayendo en profesionales (a menudo mujeres) con especial sensibilización y que, con poco o nulo apoyo institucional, hacen de “motor” para la elaboración de protocolos o mecanismos de coordinación. Profesionales entrevistadas por Amnistía Internacional mostraron su preocupación por lo invisible de este trabajo esencial, que ni se reconoce ni se remunera. Una médica de atención primaria relataba: *“El trabajo en red es imprescindible y actualmente no se le da valor; las personas responsables de hacer este trabajo deberían ser respaldadas, reconocidas y pagadas. No se puede pensar que se va a poner en marcha un procedimiento de coordinación entre profesionales sacando un ratito de la jornada laboral.”*³⁰

En el mismo sentido se expresaba una enfermera del Servicio de Urgencias de un gran hospital: *“Las reuniones son mensuales, y si te coinciden en horario de trabajo, te tienes que escapar un momento, y son condiciones que...y estás un rato, pendiente de si te llaman al “busca”, de que has dejado solo aquello con las compañeras, la sobrecarga...”*³¹

La coordinación entre los servicios sanitarios y los juzgados resulta esencial. Una queja de los servicios de atención primaria recogida por Amnistía Internacional es la falta de devolución de la información de los juzgados a los centros de salud sobre casos de pacientes que han sido denunciados con el correspondiente parte de lesiones. Una médica de atención primaria explicaba que la derivación y la información sólo es unidireccional: *“Tu haces el parte de lesiones, lo mandas al juzgado y luego ya no vuelves a saber más lo que ocurre con el caso... Pero por otro lado la mujer y el marido siguen siendo pacientes del centro de salud.”*³²

Desde la óptica de las y los profesionales del ámbito judicial se echa en falta, a su vez, una mayor implicación del personal sanitario en la prueba de los casos de maltrato habitual. Resulta esencial que cuando una mujer víctima de violencia de género presenta una denuncia, además del parte de lesiones concreto, pueda facilitar el historial médico existente que sea determinante de las lesiones anteriores. Una abogada especializada en violencia de género se lamentó de la escasa colaboración del personal médico a la hora de facilitar documentos sanitarios que constituyen pruebas sólidas en cualquier proceso judicial por agresiones de género: *“Si hubiese una colaboración médica correcta... Porque no es solamente el parte de lesiones, es el historial médico, los médicos de cabecera... Es que a esas mujeres probablemente las están viendo desde hace tres años en la unidad de salud mental, a lo mejor el ginecólogo le encontró una lesión... Hay un montón de pruebas que no son volcadas hacia la administración de justicia.”*³³

Amnistía Internacional considera imprescindible que se reconozca la importancia del trabajo de coordinación entre profesionales, tanto en el propio ámbito sanitario, como entre ésta y otras instancias implicadas en la atención a mujeres que sufren violencia de género, y se pongan los medios humanos y financieros necesarios para que este trabajo se desarrolle con las condiciones debidas.

d. Limitaciones en la atención en los Servicios de Urgencias

En Sort (Lleida), el 2 de febrero de 2006 Dominga F.G., de 51 años, murió como consecuencia de la paliza que le propinó dos semanas antes su compañero. La mujer sufrió una hemorragia digestiva, traumatismo torácico y diversas fracturas en las costillas y las piernas provocado por el salvaje apaleamiento. La mujer no había presentado denuncia alguna por malos

³⁰ Entrevista de Amnistía Internacional con Pilar Babi, médica de Atención Primaria especialista en violencia de género, en Barcelona, el 26 de abril de 2006.

³¹ Entrevista de Amnistía Internacional con una enfermera integrante de la Comisión de Violencia Intrafamiliar y de Género del Hospital Clínico de Barcelona el 26 de abril de 2006.

³² Entrevista de Amnistía Internacional con Pilar Babi, médica de Atención Primaria especialista en violencia de género, Barcelona, 26 de abril de 2006.

³³ Entrevista de Amnistía Internacional con Amparo Díaz, Coordinadora del Turno de Oficio del Colegio de Abogados de Sevilla, especializado en violencia de género, 18 de abril de 2006.

*tratos contra su agresor. Sin embargo, apenas un mes antes había sido víctima de otra agresión física y fue ingresada en el hospital de Tremp con dos costillas rotas.*³⁴

Los Servicios de Urgencias son los centros sanitarios que toman contacto con mujeres víctimas de agresiones físicas y sexuales que por su gravedad precisan de una atención inmediata. Son, por tanto, los puntos de llegada de víctimas de violencia de género en situación de riesgo, y la respuesta que se les proporcione va a resultar especialmente importante para la prevención de ulteriores episodios de violencia.

Las trabajadoras y trabajadores sociales de estos servicios son quienes se encargan de tomar contacto con las víctimas para informarles y derivarles a otros recursos. Esta importante tarea contrasta con la escasez de personal y la sobrecarga con la cual deben realizarla estos/as profesionales, tal como ha podido conocer Amnistía Internacional en al menos dos Comunidades Autónomas. Así, una trabajadora social de este tipo de servicio relataba: *“Hazte cargo de que entre mi compañera y yo atendemos a urgencias, 500 camas de hospitalización y una vez por semana tenemos que acudir a otro Hospital.”*³⁵ Una trabajadora social del Hospital Clínico de Barcelona se expresó en el mismo sentido.

Por otra parte, el horario de las trabajadoras sociales es de 8 a 15 horas, lo cual implica que cualquier caso que llegue al margen de este horario es gestionado por el resto de profesionales sanitarios. Fuera de este horario, la atención prestada a la mujer en el Hospital General de Huelva no va más allá de que el médico llame a la línea 900 y se identifique.

Amnistía Internacional muestra preocupación por que un servicio de enorme importancia para atender, informar y derivar a mujeres en situaciones de riesgo no cuente con las herramientas y el personal necesario para atender a las mujeres de forma que se puedan prevenir posteriores agresiones.

e. Dificultades para la detección de la violencia de género y la atención a las víctimas en los Centros de Salud de Atención Primaria

A Marta,³⁶ los trece años de agresiones físicas de su marido, que le golpeaba especialmente en los pechos, le han producido una infección en las glándulas mamarias. Desde 2002 tiene que asistir una vez al mes a drenarse el líquido producido por la infección, y cada seis meses debe acudir a que le realicen una mamografía. En los primeros años, por miedo, ella afirmaba que los golpes eran producidos por un accidente, y nunca ningún profesional profundizó en lo que según Marta *“todos sospechaban”*. Ahora vive en otra comunidad autónoma y su médico de atención primaria sí sabe el origen de su lesión, pero tampoco ha recibido de él ninguna asistencia, asesoramiento o derivación específica.

Los Centros de Atención Primaria son lugares privilegiados para la detección precoz de la violencia de género y para la atención y derivación a las mujeres que la sufren. Sin embargo, Amnistía Internacional sostiene las mismas preocupaciones que ya puso de manifiesto en 2005 respecto a la falta de prioridad de estas actuaciones sanitarias, y en consecuencia a la falta de medios y formación puestos al servicio del personal sanitario.

Un estudio realizado por el Instituto de Salud Pública de la Comunidad de Madrid, cuya base fueron grupos de discusión de profesionales y mujeres que habían sido víctimas de maltrato, puso de relieve la importancia de “la confianza” que se produce entre la mujeres y el/la profesional de atención primaria, que contrasta con la falta de una respuesta profesional adecuada: *“La propensión a la confianza y al desabogo en la figura del profesional sanitario existe y es notoria, pero en la mayoría de los casos ni es favorecida (se hace poco o nada para inducir a la mujer a la confianza ante la eventual sospecha de que pueda estar sucediéndole algo de esta naturaleza), ni es correspondida (la respuesta del sanitario no se corresponde en muchos de los casos con la intención implícita en la demanda de la mujer).”*³⁷ En este estudio se incluía el testimonio al respecto de una mujer víctima de maltrato: *“No. El médico me auscultaba solo, pero él [su maltratador] se*

³⁴ El País y El Mundo, 3 de febrero de 2006.

³⁵ Entrevista de Amnistía internacional a una trabajadora social de la Unidad de Trabajo Social del Hospital General Juan Ramón Jiménez, el 19 de abril de 2006.

³⁶ Nombre ficticio. Entrevista de Amnistía Internacional, Huelva, 18 de abril de 2006.

³⁷ *La violencia de pareja contra las mujeres y los servicios de salud*, en Documentos Técnicos de Salud Pública nº 92, Instituto de Salud Pública de la Comunidad de Madrid, julio de 2004, pág. 188.

quedaba fuera escuchando lo que decía... Nunca tenía yo tampoco posibilidad de decir al médico: "Oye, estoy fatal"... Me escucha él decir eso y, vamos, yo qué sé".

Es preciso profesionalizar esta actividad y transmitir un mensaje a los/as profesionales en el sentido de que esta tarea forma parte de las obligaciones derivadas de su posición de sanitario/a de cabecera: *"Es necesario [...] valorizar la confianza, y sanitizarla, en el sentido de asumirla y representarla como una intervención "técnica" necesaria sobre la salud de la mujer. Negarse a asumir la posición de confidente debería representarse, por tanto, como una denegación de auxilio sanitario y, por tanto, como una actitud incompatible con el propio ejercicio de la profesión médica. Es necesaria, por tanto, una formación que excede con mucho la simple información de los cauces de derivación [...] Una formación en lo que podríamos llamar "confidencia activa".*³⁸

Una propuesta concreta planteada en algunas Comunidades Autónomas para impulsar la implicación profesional del personal de los Centros de Atención Primaria en la atención a víctimas de violencia de género es *"la inclusión en la cartera de servicios de atención primaria de salud [objetivos para el año de estos centros] de actividades para la prevención de la violencia y promoción de la salud."*³⁹

Respecto a la relación del personal sanitario de cabecera con la administración de justicia, las profesionales expertas en la atención a mujeres maltratadas recomiendan *"registrar en la historia clínica los diferentes tipos de maltrato y sus circunstancias; también desde cuándo y cómo comenzó la situación, por si en algún momento la mujer decide iniciar acciones judiciales"*⁴⁰. A Amnistía Internacional le preocupa que en algunos casos se pueda estar obstaculizando el acceso de las víctimas a su historia clínica, cuando la solicitan como prueba para apoyar una denuncia sobre violencia de género habitual. Una abogada especializada en la defensa de mujeres víctimas de violencia de género alertó sobre esta práctica y sobre sus negativas consecuencias para la defensa de los derechos de las mujeres: *"Muchos médicos se niegan a darle a la mujer fotocopia de su historia, les dicen que lo hagan a través del juzgado, pero los jueces luego no ofician, no paran un juicio rápido para eso... con lo cual las mujeres van con el parte de lesiones puntual, a pesar de que la ley de derechos del paciente obliga al médico a facilitarle copia de toda su historia clínica si lo pide."*⁴¹

Diversos profesionales de Atención Primaria transmitieron a Amnistía Internacional la preocupación derivada de la falta de indicaciones y herramientas para compaginar la atención a la mujer y, llegado el caso, la denuncia del maltrato, con la atención al agresor, que normalmente sigue siendo su paciente. La complejidad de estas situaciones requiere formación para una respuesta adecuada, con indicaciones tanto terapéuticas como de seguridad.

f. Carencias en los Servicios de Salud Mental

*"Yo estaba bien físicamente. A mí no me pasaba nada. No me dolía el estómago, no vomitaba, no hacía nada. Yo estaba físicamente perfecta. Lo que tenía era un sufrimiento que era peor que un cáncer."*⁴²

*"Yo le decía que estaba harta de la vida, que no quería vivir, y no me preguntó por qué motivo. Me hacía preguntas extrañas, ¿te duchas? ¿te lavas? Me trataba como una loca y confiaba más en mi marido que en mí."*⁴³

Las consecuencias de la violencia de género para la salud mental de las mujeres se han puesto de relieve por diferentes estudios realizados dentro y fuera de España, según los cuales las mujeres que sufren violencia de género tienen entre tres y cuatro veces más probabilidad de necesitar tratamiento psiquiátrico. Más de las tres cuartas partes de las víctimas sufren al menos depresión leve o trastornos de ansiedad y hasta una de cada tres están gravemente deprimidas. El riesgo de suicidio es hasta cuatro veces mayor en las mujeres maltratadas y en muchos casos puede estar

³⁸ Op. cit. pág.191.

³⁹ Pilar Blanco *et al.*: La violencia en la pareja y la salud de las mujeres, en Gaceta Sanitaria 2004;18 (Supl 1):182-8, pág. 186.

⁴⁰ Isabel Ruiz-Pérez, Pilar Blanco-Prieto, Carmen Vives-Cases: *Violencia contra la mujer en la pareja: determinantes y respuestas sociosanitarias*, en Gaceta Sanitaria, 2004. Volumen 18 - Supl.2, pág. 10.

⁴¹ Entrevista de Amnistía Internacional con Amparo Díaz, Coordinadora del Turno de Oficio especializado en violencia de género del Colegio de Abogados de Sevilla, en Sevilla, 19 de abril 2006.

⁴² Documentos de Salud Pública nº 92, pág. 62.

⁴³ Ídem, pág. 63.

condicionado por el agotamiento emocional y psíquico. El síndrome de estrés postraumático lo llegan a sufrir hasta el 50% de las mujeres que han sufrido maltrato físico.⁴⁴

Estos datos deberían ser suficientes para que el Sistema Nacional de Salud Mental desarrollara un programa específico de atención a las mujeres que sufren o han sufrido violencia de género. Sin embargo, Amnistía Internacional ha podido detectar una escasa preparación en los Servicios de Salud Mental de la sanidad pública en lo relativo a atención a las víctimas de violencia de género, que puede ilustrarse con los casos que se relatan a continuación.

Julia⁴⁵ es una mujer de 62 años que lleva años soportando el maltrato psicológico al que le someten tanto su marido como sus dos hijos varones de 19 y 24 años, que aún viven en el domicilio familiar. Julia acude desde hace años al Servicio de Salud Mental donde se le ha diagnosticado una depresión neurótica, enfermedad que se le controla a través de fármacos. A pesar de que nunca se ha atrevido a denunciar las agresiones que sufre, a través de una intervención de la Policía Municipal en uno de los episodios de violencia, empezó a plantearse. Con el fin de recabar pruebas del maltrato psicológico que pudieran apoyar la denuncia, la Policía Municipal en colaboración con la asociación AIZAN, donde acudía a un grupo de autoayuda, se puso en contacto con el psiquiatra del Servicio de Salud Mental que trataba a Julia. En la conversación mantenida entre la asociación AIZAN y el psiquiatra de Julia, éste se refirió a la situación de maltrato con las siguientes expresiones: *“No se trata de un maltrato porque esta mujer cuenta lo que le da la gana”; “se trata de una mujer que provoca mucho”; “si él se va al pueblo, como los hijos no hacen lo que ella quiera, no les hace la comida”; “ella no quiere ceder; yo he trabajado con ella el siguiente pacto, tú haz la casa, que es tu función”; “el marido actúa por supervivencia porque yo lo he visto.”*

Julia relató además que de todo lo hablado con el psiquiatra era informado el marido, al que el profesional se refería como *“un hombre que transmite mucha calidez”*, e incluso que en algunos momentos, a petición del marido, se realizaban sesiones familiares, en las que el psiquiatra le recordaba sus funciones como mujer y madre, y ella se sentía agredida y humillada.

Desde el resto de recursos que apoyan a Julia se ha intentado un cambio a un psiquiatra con formación y sensibilidad; sin embargo, la única opción que le han ofrecido ha sido otro psiquiatra del mismo equipo, a lo que Julia se ha negado. Actualmente, Julia que ha declarado que no ve salida a la situación, ha dejado la terapia, el grupo de autoayuda y su desánimo es cada vez mayor.

Los diez años de violencia física, psicológica y sexual, anulación personal y control que María⁴⁶ ha sufrido por parte de su marido le produjeron constantes crisis de ansiedad y un intento de suicidio. Como consecuencia del estado de ansiedad casi permanente en que se encontraba, en 2004 comenzó a sufrir crisis epilépticas, por lo que fue internada en la unidad de psiquiatría de un hospital. En todos los años en que María ha acudido a consultas psiquiátricas y psicológicas ningún profesional se ofreció a apoyarla en la ruptura de la relación violenta, ni en la denuncia de las agresiones que sufría. En 2005, tras una de las últimas agresiones, y apoyada por su familia, María decidió separarse llevando consigo a sus dos hijos menores. A pesar de que acudió en dos ocasiones a la oficina de información de Instituto Andaluz de la Mujer, nunca se atrevió a denunciar por miedo a la reacción de su marido y por vergüenza. Su marido siempre le había amenazado con que si le dejaba, utilizaría la información sobre sus ingresos psiquiátricos y pediría la custodia de los hijos comunes. En abril de 2006, tras una demanda al juzgado de familia, un juez concedió la guarda y custodia de los hijos comunes al marido de María, quien tiene problemas de alcoholismo y ha sido sancionado con varias retiradas del carné de conducir por accidentes debidos al consumo de alcohol.

En el momento de ser entrevistada por Amnistía Internacional, María se encontraba en una situación de desesperación, que le había llevado a denunciar los diez años de agresiones, que los psicólogos y psiquiatras conocían, y describía así su estado actual: *“Todo lo que he sufrido es poco al lado de lo que ahora estoy pasando”*.

Amnistía Internacional muestra preocupación porque el Sistema Nacional de Salud Mental no esté garantizando una adecuada atención, información y derivación a las mujeres víctimas de violencia con problemas de salud mental, así como por la falta de formación e implicación de los profesionales de este sector para actuar en estos casos. La

⁴⁴ Documentos de Salud Pública 86 (pág.23-24) y Pilar Blanco et.al.

⁴⁵ Nombre ficticio. Caso documentado por la *Asociación psicosocial para la igualdad AIZAN* y transmitido a Amnistía Internacional el 10 de mayo de 2006.

⁴⁶ Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional, en Huelva el 19 de abril de 2006.

importancia de este colectivo profesional en la detección de la violencia de género y en el tratamiento y apoyo de víctimas debería merecer la inclusión de acciones concretas con financiación suficiente en la Estrategia Nacional de Salud Mental que está elaborando el Ministerio de Sanidad y que será aprobada antes de finalizar 2006.

En resumen, las principales preocupaciones con relación al ámbito sanitario son:

- A pesar de la envergadura de los compromisos adquiridos en el ámbito sanitario por el Estado tras la aprobación de la *Ley Integral*, el Gobierno español continúa sin tratar la respuesta sanitaria a la violencia contra las mujeres con la prioridad que merece. Amnistía Internacional muestra preocupación por que los documentos sobre indicadores de salud de la población, y las estrategias de salud mental y de atención primaria puedan no estar considerando la atención a la violencia de género.
- El Gobierno central no ha dispuesto todavía un programa estructural de ámbito estatal que establezca criterios e intervenciones mínimas consensuadas y asumidas por todas las comunidades autónomas.
- Sectores sanitarios clave, como los Servicios de Urgencias de los hospitales, los servicios de Atención Primaria y los centros de Salud Mental, continúan sin estar preparados para la detección de la violencia de género, para la adecuada atención las víctimas y para atender las necesidades de colaboración con la justicia.

III. Asistencia integral suficiente, accesible y de calidad para todas las víctimas

“Yo me pregunto, ¿para qué nos dicen a las mujeres maltratadas que denunciemos? ¿Para entrar en una casa de acogida y que te traten peor? ¿Y verte en la calle con tus hijos? Con tu maltratador tienes un techo y comida para los niños. Ahora, encima, tengo que llevar a mi hija al punto de encuentro a otra ciudad y pagar los gastos, porque la casa no me quiere pagar el montón de billetes de autobús. Es muy difícil para todas nosotras dejarlo todo, familia, amigos, trabajo, tu vida. Ir a una ciudad nueva y empezar desde cero y tener a la casa de acogida maltratándote continuamente, presionándote y sin ayudas de ninguna clase, ni psicológicas, ni económicas”.

Fragmento de la queja presentada por una mujer víctima de la violencia de género ante el Defensor de Pueblo Andaluz, mayo de 2006.

Laura⁴⁷ aguantó agresiones, amenazas y maltrato psicológico a manos de su marido durante dos años, “*porque sin trabajo y sin dinero no podía separarme*”. Desde hace casi un año vive con sus hijos menores en el que fue el domicilio familiar y se lamenta de que, pese a estar física y psicológicamente agotada y en una situación económica crítica, no ha podido acceder a ninguna ayuda de las que se conceden a víctimas de violencia de género. Un mes en el que no llegaban a fin de mes, fue a pedir una ayuda económica y la trabajadora social le dijo que superaba el tope de salario para acceder a ninguna ayuda. Laura relata así su sensación de desamparo: “*Yo me arrepiento de denunciar, porque mi familia no se hubiera enterado y yo estaría en la misma situación que estoy: sin ayuda, sola, trabajando como una mula para salir adelante mis hijos y yo*”.

3.1 Observaciones y recomendaciones de Amnistía Internacional en 2005

En 2005 Amnistía Internacional mostró preocupación porque los recursos de asistencia a las mujeres víctimas de violencia de género eran desiguales en términos de disponibilidad, accesibilidad y calidad, en función del territorio donde residiera la mujer.⁴⁸ Entre las insuficiencias detectadas se encontraban las siguientes: la falta de recursos de emergencia suficientes, y utilización de pensiones, hostales o albergues para indigentes como recurso temporal para mujeres víctimas de violencia de género; los obstáculos en la accesibilidad de determinados colectivos de mujeres (inmigrantes indocumentadas, mujeres con discapacidades, con drogodependencias, enfermedades mentales, ...) a los recursos; falta de calidad detectada en algunos recursos, sin que existieran criterios orientativos y procedimientos de control de calidad por parte de la Administración.

Por otra parte, la organización identificó como obstáculos la inexistencia de programas específicos para la asistencia a víctimas pertenecientes a colectivos especialmente vulnerables y con necesidades específicas, como mujeres inmigrantes, rurales, gitanas, mujeres con discapacidades, con enfermedades mentales o drogodependencias.

Amnistía Internacional pidió al Gobierno español que acordara con las Comunidades Autónomas unos estándares mínimos, como medio para garantizar una respuesta institucional adecuada a todas las víctimas de violencia de género, con independencia de su lugar de residencia.

3.2 Compromisos del Estado derivados de la Ley Integral

La *Ley Integral* compromete al Estado a hacer efectivos, sin discriminación alguna, los siguientes derechos de las mujeres víctimas de violencia de género:⁴⁹

⁴⁷ Nombre ficticio. Entrevista de Amnistía Internacional, Barcelona, 28 de abril de 2006.

⁴⁸ Amnistía Internacional: *Más allá del papel*, pág. 36

⁴⁹ Artículos 17, 18, 19 y 20 de la LO 1/2004.

- *Derecho a la información:* La Ley reconoce el derecho de las víctimas a recibir información y asesoramiento adecuados a su situación personal.
- *Derecho a la asistencia social integral:* El derecho de las víctimas a recuperar su integridad, autonomía y desarrollo personal y a ser atendidas por tres tipos de centros específicos: los centros de información y asesoramiento; los centros de emergencia y las casas de acogida y los centros de apoyo y recuperación integral. La finalidad de este último tipo de centro es servir como espacio de seguridad y recibir un tratamiento integral que incida sobre el origen de la violencia y la rehabilitación.

Hay que añadir que el artículo correspondiente de la *Ley Integral* (artículo 19) referente a la asistencia integral incluye también el derecho a esta asistencia por parte de los menores sujetos a la guarda y custodia de la mujer sobreviviente.

Por otra parte, el acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de enero de 2005, en el que se anunciaban las primeras medidas del desarrollo de la *Ley Integral*, el Gobierno se compromete a garantizar “*la equidad interterritorial en la implantación de los servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo, de acogida y de atención integral a las víctimas [...]*”. La única medida adoptada para asegurar la equidad territorial es la asignación de un Fondo económico a las diferentes Comunidades Autónomas, que tuvo una dotación en 2005 de diez millones de euros.

Amnistía Internacional considera que, siendo importante el apoyo económico del Gobierno central a las Comunidades Autónomas, este mecanismo no garantiza por sí solo que en todos los territorios del Estado se provean recursos públicos suficientes, accesibles para todas las mujeres y de calidad, y que este importante objetivo requeriría la adopción de otras medidas por parte del Gobierno central.

3.3 Preocupaciones actuales de Amnistía Internacional

Amnistía Internacional cree que los obstáculos que puso de manifiesto en 2005, relativos a los recursos de asistencia y a los centros de acogida temporal para las víctimas de violencia de género continúan sin paliarse, y mantiene su preocupación respecto al incumplimiento de la recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa que pedía a los Estados que “*aseguren que las víctimas, sin discriminación alguna, reciben asistencia inmediata e integral, proporcionada desde un esfuerzo multidisciplinar y profesional...*”⁵⁰

Dieciocho meses después de la entrada en vigor de la *Ley Integral*, Amnistía Internacional sigue detectando una falta de adecuación de las medidas de asistencia a las necesidades de las víctimas así como la falta de cumplimiento de las tres condiciones básicas para su efectividad: la disponibilidad (los recursos siguen siendo insuficientes en número y desigualmente repartidos),⁵¹ la accesibilidad (continúan las restricciones en el acceso de determinados colectivos de mujeres) y la calidad (no existen controles de calidad eficaces de la gestión del recurso desde la institución responsable).

Respeto a la desigualdad territorial, Amnistía Internacional considera insuficiente como medio para garantizar la equidad territorial y la idoneidad de la respuesta institucional a las víctimas en todo el Estado, la única medida prevista por el Gobierno para paliar dicha desigualdad: el reparto del Fondo económico para las Comunidades Autónomas, que este año 2006 ha tenido una dotación de 12 millones de euros.

a. La necesidad de “acreditarse” como víctima

El Consejo de Europa, en la citada Recomendación de 2002, destaca que la asistencia a las víctimas de violencia de género debe ser adecuada a sus necesidades e independiente de que la víctima presente o no denuncia ante las fuerzas de seguridad.⁵²

⁵⁰ Consejo de Europa, Recomendación Rec. (2002)5 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre la protección de las mujeres contra la violencia, párr. 23

⁵¹ En Cataluña, por ejemplo, el 80% de los centros de emergencia se encuentran en la provincia de Barcelona. Ver Amnistía Internacional: *La respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en Catalunya: Recomendaciones para la Futura Ley Catalana para la erradicación de la violencia machista*. Abril de 2006.

⁵² Ver nota al pie 50.

Antes de la entrada en vigor de *Ley Integral* existía como práctica administrativa extendida la de condicionar la prestación de determinados recursos y servicios al hecho de que las mujeres hubieran presentado denuncia ante la policía o el juzgado. Esta práctica, como la admisión de mujeres inmigrantes indocumentadas en centros de acogida, variaba entre Comunidades Autónomas, e incluso dentro de una misma comunidad autónoma dependía de los criterios del organismo de cada recurso concreto. La trabajadora de un Centro de la Mujer con experiencia de varias décadas en la atención a mujeres víctimas de violencia de género describe su impresión sobre la situación actual: “*Esto ha cambiado mucho, se ha burocratizado tremendamente, se le hace a la mujer contar su vida a una serie de profesionales, que tienen que “valorar” si cumple los requisitos para enterar en el recurso...yo recuerdo hace años, cuando empezamos con la casa de acogida, que a las mujeres se les abría la puerta a todas, antes de contar su vida...y ahora todo son requisitos.*”⁵³

La orden de protección como documento acreditativo

La *Ley Integral* establece la obtención de la orden de protección como requisito necesario para acceder a las ayudas económicas previstas y, en el caso de las mujeres trabajadoras, para acceder a derechos laborales y prestaciones de la Seguridad Social⁵⁴. Sin embargo, en el desarrollo de la Ley la obtención de la orden de protección se ha convertido en la acreditación general de las situaciones de maltrato. Así, víctimas de violencia de género que quieren acceder a una vivienda protegida e incluso, dependiendo de las regiones, las que necesitan tratamiento psicológico, han de pedir y obtener una orden de protección judicial para acceder a estos recursos básicos.

Amnistía Internacional considera que este requisito puede estar obstaculizando el acceso a recursos fundamentales a la mayoría de las mujeres víctimas de violencia de género, que no son beneficiarias de una orden de protección. Como se observa en el siguiente cuadro, las mujeres que denuncian los abusos sufridos, a pesar de ser un porcentaje cada año mayor, sigue siendo una minoría respecto del total de mujeres que sufren violencia de género. De ese porcentaje, las que piden y obtienen la orden de protección, integran un grupo aún más pequeño. A continuación se incluye una tabla con datos sobre las denuncias sobre violencia de género presentadas en 2005 y las órdenes de protección concedidas.

Población maltratada, denuncias y órdenes de protección acordadas. Año 2005		
Estimación de mujeres víctimas de maltrato (Macroencuestas 1999 y 2002) ⁵⁵	Denuncias de violencia doméstica presentadas por mujeres ⁵⁶	Órdenes de protección acordadas para mujeres víctimas (juzgados especializados y el resto) ⁵⁷
Entre 1.800.000 y 2.000.000	73.109	47.616

Fuente: Consejo General del Poder Judicial. *Movimientos de asuntos por habitante y La Violencia Doméstica en la estadística judicial.*

Por otra parte, la “orden de protección” es una medida de protección judicial cuya concesión se asienta en la existencia de una situación actual de riesgo objetivo que la justifique. Existen víctimas que, afortunadamente, cuando denuncian los hechos ya no están sufriendo un riesgo actual por parte del denunciado o se les ha garantizado por otros medios su seguridad. Este es uno de los elementos que explican la diferencia abultada entre la cifra de denunciantes y la de órdenes de protección concedidas.

⁵³ Entrevista de Amnistía Internacional con Charo Tapia, en Ciudad Real, el 27 de abril de 2006.

⁵⁴ Art. 23 de la LO 1/2004, de 28 de diciembre.

⁵⁵ Macroencuesta sobre violencia contra las mujeres del Instituto de la Mujer (2002), en www.mtas.es/mujer

⁵⁶ La estadística anual del Consejo General del Poder Judicial correspondiente a 2005 no desagrega las denuncias correspondientes a violencia de género de las más generales de violencia doméstica. Únicamente se pueden obtener datos desagregados desde julio de 2005, fecha en que se pusieron en funcionamiento los juzgados especializados. De cualquier modo, según la misma estadística del Consejo General del Poder Judicial para 2005, el 84,9% de las denuncias catalogadas de violencia de doméstica, se producen en el marco de una relación afectiva actual o anterior entre las partes.

⁵⁷ Es preciso destacar que las órdenes de protección no están circunscritas a las víctimas de violencia de género, sino a cualquier víctima de la llamada “violencia doméstica”. Así, en la estadística judicial se refleja que en 2005, 2.651 hombres fueron beneficiarios de órdenes de protección. Esta cifra ha sido restada de la total de órdenes de protección acordadas para obtener el dato de mujeres beneficiarias.

Órdenes de protección. Porcentaje de adopción / denegación. Año 2005				
Incoadas	Adoptadas	% de total	Denegadas	% de total
49.657 ⁵⁸	38.409	77,3%	10.826	22,7%

Fuente: Consejo General del Poder Judicial. *La Violencia doméstica en la Estadística Judicial* (año 2005) y *Órdenes de protección de los Juzgados contra la Violencia sobre la Mujer* (Segundo semestre de 2005). El porcentaje de denegaciones es una media entre la tasa de denegación de los Juzgados sobre la Violencia contra la Mujer y la tasa de denegación del resto de juzgados que tramitan órdenes de protección.

Como se observa en la tabla superior, no todas las mujeres que solicitan una orden de protección la obtienen: en un 22,7% de los casos las órdenes de protección son denegadas. Cuando se trata de Juzgados contra la Violencia sobre la Mujer la tasa de denegación es de un 19%; para el resto de juzgados que tramitan órdenes de protección, la tasa asciende al 24%.

Uno de los efectos de la utilización de la orden de protección como documento acreditativo puede ser el de “forzar” a todas las mujeres que denuncien violencia de género, a solicitar una orden de protección para contar con posibilidades de acceder a los recursos de apoyo, lo cual desvirtuaría la función de este importante instrumento de protección a víctimas en situación de riesgo.

El requisito acreditativo de la “orden de protección”, además de obstaculizar a la mayoría de las víctimas de violencia de género el acceso a recursos básicos, confiere a los tribunales la función de acreditar una situación de maltrato, lo que podría realizarse a través de informes de trabajadoras sociales, profesionales de atención primaria, y otros/as profesionales con un contacto anterior en el tiempo y mucho más profundo con las víctimas que el del juzgado.

Amnistía Internacional recuerda a las administraciones públicas lo recomendado por el Consejo de Europa,⁵⁹ y pide que se garantice a todas las mujeres que lo requieran el derecho a recibir apoyo integral adecuado a sus necesidades, sin condicionar las ayudas para la recuperación económica y emocional a la obtención de una orden de protección. La organización, en un reciente informe acoge con satisfacción que el *Anteproyecto de ley catalana para la erradicación de la violencia machista* se adecue a lo previsto en la citada recomendación y prevea asistencia y protección para las víctimas, sin exigir la interposición previa de la denuncia, y por lo tanto tampoco la orden de protección judicial.⁶⁰

b. Insuficiencia de recursos y desigual distribución territorial

En 2005, el informe *Más allá del papel* puso de relieve la desigual distribución territorial de recursos de emergencia y acogida y la escasez de medios de asistencia psicológica para las víctimas. Por su parte, el Gobierno español reconocía en la fase de aprobación de la *Ley Integral* que “*el cumplimiento de las recomendaciones del Parlamento Europeo formuladas en 1997 supondría el establecimiento de alrededor de 2.600 nuevos centros repartidos por todo el territorio nacional para garantizar en promedio un centro de emergencia o recuperación/casa de acogida/centro de información y asesoramiento por cada 10.000 habitantes, lo que se estima inviable a corto plazo.*”⁶¹ Partiendo de este reconocimiento, la Memoria Económica que acompañó a la Ley planteaba un plan a corto plazo —sin especificar el mismo—, que incluía:

- a) El establecimiento en cada Comunidad Autónoma de un centro de apoyo y recuperación.
- b) La ampliación a 3 del promedio de casas de acogida por provincia, lo que supondría un incremento de 1,2 nuevas unidades por provincia y un total de al menos 60 nuevas casas de acogida en todo el territorio.

A Amnistía Internacional le preocupa que estos compromisos que podrían calificarse como “de mínimos” puedan estar incumplándose ya que, según la información recibida, en la mayor parte de las Comunidades Autónomas sigue sin

⁵⁸ En la estadística judicial sobre violencia doméstica, la tasa de denegación de la orden de protección no aparece desagregada en función del sexo de la persona beneficiaria, por lo que se ha calculado sobre el total de órdenes de protección acordadas por los juzgados de instrucción y por los de violencia sobre la mujer.

⁵⁹ Ver nota al pie 50.

⁶⁰ Amnistía Internacional: *La respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en Catalunya: Recomendaciones para la Futura Ley Catalana para la erradicación de la violencia machista*, abril 2006.

⁶¹ Anteproyecto de Ley Orgánica Integral contra la Violencia de Género. Memoria económica, pág.4.

existir un centro de recuperación integral, y en la mayoría se está lejos de contar con tres casas de acogida por provincia. A fecha de junio de 2006, el Instituto de la Mujer todavía no ha publicado en su página web los datos sobre los recursos disponibles por provincia que había a finales de 2005. Amnistía Internacional ha solicitado telefónicamente estos datos pero no le han sido facilitados.

En Valencia, Amnistía Internacional pudo saber que la reconversión de algunas dependencias del hospital materno-infantil para alojar a mujeres víctimas de violencia de género, fue publicitada como la creación de un nuevo centro de acogida. En Madrid la reapertura de un recurso que permaneció seis meses cerrado (la Unidad Psicosocial), con determinadas mejoras, ha sido presentado públicamente como la inauguración de un nuevo centro.⁶²

En Cataluña, según los últimos datos ofrecidos, de las cuatro provincias, sólo Barcelona cuenta con tres centros de acogida para víctimas de violencia de género. Por otra parte, mientras en algunas Comunidades Autónomas se han puesto en marcha los llamados “centros de estancia breve”, para alojar a las mujeres en tanto se las deriva a otro centro, en Cataluña continúan utilizándose los hostales como alojamiento de emergencia, donde las mujeres deben permanecer al menos tres días antes de acceder a un centro.

Otra preocupación que subsiste es la falta de recursos especializados para víctimas de violencia de género drogodependientes, alcohólicas, en ejercicio de la prostitución, con discapacidades o con hijos varones mayores de 12 años. A Amnistía Internacional, por las entrevistas mantenidas con organizaciones y profesionales de varias Comunidades Autónomas, no le consta que se estén previendo los recursos necesarios para paliar esta situación de desatención, y según informaciones recibidas, las mujeres con estas características continúan encontrando obstáculos para acceder a recursos especializados para víctimas de violencia de género.

La *Ley reguladora de la orden de protección a víctimas de violencia doméstica* estableció la obligación de garantizar a todas las mujeres que podían permanecer en su domicilio gracias a la protección concedida, el acceso a medidas “*sean éstas de seguridad o de asistencia social, jurídica, sanitaria, psicológica o de cualquier otra índole. A estos efectos se establecerá reglamentariamente un sistema integrado de coordinación administrativa que garantice la agilidad de estas comunicaciones.*”⁶³ Amnistía Internacional muestra preocupación porque, a pesar de la citada previsión legislativa, las víctimas de violencia de género que quedan en su domicilio tras la denuncia, puedan estar más desasistidas que las que residen en centros de acogida o en otro tipo de alojamiento temporal. Según ha podido saber Amnistía Internacional el desarrollo de las instancias de apoyo que previó la citada Ley se está realizando de forma desigual en las distintas Comunidades Autónomas. Mientras en algunas regiones, como Madrid, las mujeres que quedan en sus casas acceden a la atención psicológica y social a través de instancias municipales creadas al efecto, en otras Comunidades Autónomas, como Valencia o Andalucía, por ejemplo, esta implantación sigue sin producirse.

Falta de asistencia psicológica: el caso de la Unidad Psicosocial de Madrid

El informe *Más allá del papel* Amnistía Internacional llamaba la atención sobre la insuficiencia de recursos de atención psicológica para las mujeres que sobrevivían a la violencia de género.⁶⁴ El ejemplo que se expone a continuación muestra el desamparo de mujeres con necesidad de atención psicológica por la desaparición de un recurso.

Malika⁶⁵ es una mujer marroquí que reside en España desde hace 16 años. Durante dos años vivió sometida a brutales agresiones, tortura y violaciones por parte de su marido. Malika acudía a un centro de día para mujeres magrebíes de la Comunidad de Madrid, pero en la cuarta entrevista con su educadora, no pudo seguir hablando de la violencia sufrida. A la vista del grave estado psicológico de Malika, en diciembre de 2005, desde el centro de día se decidió su derivación urgente a la Unidad Psicosocial (UPS), un recurso específico para mujeres víctimas de la violencia de género con estrés postraumático, que durante aproximadamente cinco años ha funcionado en la Comunidad de Madrid.

Sin embargo, en el momento de su ingreso se produjo un cambio en la entidad que gestiona la UPS, lo que implicó el cierre del centro desde diciembre de 2005 hasta junio de 2006. El cierre temporal del recurso ha dejado sin tratamiento a 200 mujeres con estrés postraumático durante seis meses y ha impedido el ingreso durante este periodo a

⁶² <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/06/07/madrid/1149693677.html>

⁶³ Ley 27/2003 de 31 de julio de, BOE nº 183 de 1 de agosto de 2003; art. 8.

⁶⁴ Amnistía Internacional, *Más allá del papel*, pág. 45.

⁶⁵ Nombre ficticio. Entrevista de Amnistía Internacional en Madrid, 11 de mayo de 2006.

las que, como Malika, necesitan ser tratadas. Los historiales permanecieron en la Dirección General de la Mujer. Una educadora que trabajaba para un centro relacionado con la UPS relató a Amnistía Internacional: “Estoy asustada con lo que veo, las mujeres abandonadas por la administración pública... ¿Qué pasa con estas mujeres? ¿Dónde están? Nadie se ha puesto en contacto con ellas. No se les ha garantizado un servicio paralelo de atención hasta la puesta en marcha del nuevo centro.”⁶⁶

La atención a los hijos e hijas de las mujeres víctimas de violencia de género

Según datos del Instituto de la Mujer,⁶⁷ en 2005 quince menores murieron a manos de los agresores de sus madres, fruto de la violencia de género. Esta es sólo la punta del iceberg de la magnitud de la violencia que alcanza también a los hijos e hijas de las mujeres víctimas del maltrato de género.

A Amnistía Internacional le preocupa la falta de medidas que garanticen el derecho de asistencia integral a los hijos e hijas de las mujeres, como la atención psicológica, que han sufrido directa o indirectamente la violencia de género, previsto en la *Ley Integral*.⁶⁸

En su informe de 2005 el Defensor del Pueblo (*Sindic de Greuges*) de la Comunidad Valenciana mostró preocupación por las escasas medidas de atención psicológica previstas para los hijos e hijas de las mujeres víctimas de violencia de género. Según apuntó, los menores deberían ser considerados como “*usuarios/as de propio derecho de las casas [de acogida] y no sólo como meros acompañantes a los que se suministra acomodo.*”⁶⁹ El citado informe recomendaba establecer medidas de “*atención directa a este grupo mediante atención psicológica (tanto en el propio recurso como en su seguimiento posterior, si es necesario) y la existencia de personal destinado a las funciones de soporte y atención a menores [...] y el desarrollo de sistemas de colaboración adecuados con los distintos servicios especializados.*”⁷⁰

Amnistía Internacional ha podido saber que la falta de previsión de medidas como la atención psicológica a los hijos e hijas de las mujeres víctimas de violencia de género es una laguna presente en mayor o menor medida en todas las Comunidades Autónomas. Por ello, la organización considera urgente y prioritario el establecimiento de acciones de asistencia, principalmente psicológica, para los hijos e hijas de las víctimas, que sean suficientes, accesibles y de calidad. Tanto para aquellos/as que conviven con sus madres en alojamientos temporales, como para el resto de menores que lo requieran.

c. Acogida y protección a mujeres que huyen de otra Comunidad Autónoma

Amnistía Internacional ha podido saber que en la gestión de las casas de acogida existe una práctica o criterio de aplicación general en varias Comunidades Autónomas de no admitir a mujeres prevenientes de otras regiones, salvo que acudan derivadas por las instituciones autonómicas competentes. Esta preocupación la ilustra el caso de Nuria⁷¹, que huyó de Barcelona, donde convivía con su marido, que le agredía física y psicológicamente, y quiso encontrar protección, refugio y apoyo adecuado a sus necesidades en una casa de acogida en Ciudad Real. Cuando Nuria llegó a Ciudad Real ya había tratado de romper la relación con su agresor en otras ocasiones (se alojó durante un tiempo en un centro de acogida de Barcelona), pero terminó regresando con él.

Un día de diciembre de 2005, tras una agresión, tomó un tren con sus tres hijos menores, uno de los cuales padece un retraso mental, y se presentó en la Policía Nacional de Ciudad Real, donde interpuso denuncia y pidió alojarse en un centro de acogida. Nuria y sus hijos se adaptaron bien a la casa de acogida pero tras una semana de estancia fue informada por las responsables del Instituto de la Mujer de Castilla La Mancha de que no podía quedarse allí por no ser residente de Castilla La Mancha y no venir derivada de ninguna institución pública. Tenía que volver a Barcelona.

⁶⁶ Entrevista de Amnistía Internacional con una educadora de servicios sociales de la Comunidad de Madrid, el 28 de abril de 2006.

⁶⁷ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: www.mtas.es/mujer

⁶⁸ Artículo 19.5 de la LO 1/2004, de 28 de diciembre de 2004.

⁶⁹ Sindic de Greuges de la Comunitat Valenciana: *La respuesta institucional a la violencia contra la mujer en las relaciones de pareja en la Comunidad Valenciana*. Informe especial a las Cortes Valencianas. Mayo de 2005, pág.141

⁷⁰ Sindic de Greuges, op. cit. pág. 141.

⁷¹ Caso documentado a través de una trabajadora del Centro de la Mujer de Ciudad Real. Entrevista de Amnistía Internacional con Charo Tapia, Ciudad Real, 27 de abril de 2006.

Esta decisión afectó profundamente a Nuria, que escribió una carta a la Directora del Instituto de la Mujer solicitando el permiso para permanecer en la casa de acogida con sus hijos. La carta de Nuria no recibió respuesta, pero a los pocos días recibió una llamada telefónica por la que se le comunicaba la denegación de su solicitud. También se le advertía de que esa misma semana la Junta de Castilla La Mancha les pagaría a ella y a sus tres hijos el billete de tren a Barcelona y un hostel. Después de al menos dos noches en el hostel, los Servicios Sociales de su zona valorarían su posible ingreso en un centro de acogida de Barcelona. La trabajadora del Centro de la Mujer de Ciudad Real, que documentó este caso, no supo más sobre el paradero de Nuria, pero temía que hubiera vuelto con su agresor como ya hiciera en otras ocasiones.

Amnistía Internacional muestra profunda preocupación por una práctica administrativa que, según ha podido saber a través de trabajadoras sociales y organizaciones de mujeres, se produce no sólo en Castilla La Mancha sino también en otras Comunidades Autónomas como Valencia o Andalucía, que es totalmente contraria al deber de protección efectiva de los derechos humanos de las mujeres que obliga a todas las administraciones públicas del Estado, y que ilustra las dificultades que deben seguir afrontando las víctimas en su búsqueda de asistencia y protección, debidas en parte a la falta de adecuación de los recursos a las diferentes necesidades de las sobrevivientes a la violencia de género y de sus hijos e hijas. En Madrid, la organización ha podido saber que algunos centros municipales de servicios sociales se niegan a asistir a víctimas de violencia de género empadronadas en otra Comunidad Autónoma, lo que dificulta el trabajo desde los recursos de asistencia integral a las víctimas de este tipo de agresiones.

d. Ausencia de mecanismos de control de la calidad de los recursos

La gestión de las casas de acogida, pisos tutelados y centros de emergencia de toda la Comunidad Autónoma de Andalucía la realiza una única empresa privada con una concesión para la gestión de 75 años. Hace un año Amnistía Internacional documentó testimonios de mujeres que vertían quejas por el trato inadecuado recibido a su paso por las casas de acogida de Jaén y de Huelva,⁷² entre otras.

En julio de 2005 la Asociación de mujeres contra la violencia de género CONVIVE de Granada recibió en su sede a siete mujeres residentes en la casa de acogida de Granada, en la que habitualmente residen un total de 9 a 10 mujeres, y que manifestaban trato humillante y amenazas por parte de la directora y algunas trabajadoras del centro: *“Tenemos testimonios escritos de cómo las trataban [...] De las mujeres que vinieron en julio, muchas se fueron de la casa, la mayoría están volviendo con sus parejas, porque se sienten maltratadas en la casa de acogida (son palabras textuales de ellas), dicen sentirse en una prisión y afirman que las trabajadoras les hacen sentir culpables...”*⁷³ manifestó a Amnistía Internacional una de las representantes de la citada asociación.

Alguna de las mujeres que acudieron a contar su caso a la Asociación CONVIVE, llegaron a denunciar ante la comisaría, el juzgado y el Instituto Andaluz de Mujer amenazas, presiones y trato inadecuado por parte de la directora del centro de acogida y de los pisos tutelados. Una de estas mujeres, Lucía,⁷⁴ tiene 40 años y dos hijos, uno de ellos con una minusvalía psíquica. La mañana del 30 de septiembre de 2005 recibió una llamada de las trabajadoras que gestionan el piso tutelado donde residía, diciéndole que la dueña del piso lo necesitaba para su uso y que tenía que abandonarlo ese mismo día. Por la tarde se presentaron las trabajadoras y le obligaron a recoger todas sus pertenencias, diciéndole que se tenía que trasladar a otro piso. Una vez empaquetado todo y en mitad de la calle, le instaron a firmar un papel en el cual se comprometía a abandonar el nuevo piso en un mes, como condición para entrar en el mismo. Lucía, aturdida, se negó a firmar este compromiso a las nueve de la noche en plena calle y volvió al piso antiguo, del cual tenía la llave. Al poco tiempo la directora del recurso se presentó con un cerrajero para echarla.

Lucía avisó a la asociación CONVIVE para pedir ayuda, y la representante de esta asociación, que acudió a lugar donde se encontraba con sus hijos manifestó a Amnistía Internacional: *“la verdad es que los chiquillos ese día estaban aterrorizados y tuvimos que calmarlos porque le decían a la madre: mamá, nos van a meter en la cárcel.”*⁷⁵ Y se lamentaba: *“Lo*

⁷² Amnistía Internacional, *Más allá del papel*, págs. 47 y 48.

⁷³ Entrevista de Amnistía Internacional con responsables de la Asociación de mujeres contra la violencia de género CONVIVE de Granada, el 12 de mayo de 2006.

⁷⁴ Nombre ficticio. Caso documentado por la Asociación de mujeres contra la violencia de género CONVIVE, en septiembre de 2005. Amnistía Internacional ha recibido además la denuncia interpuesta por la víctima el 30 de septiembre de 2005 ante la Comisaría de la Policía Nacional de Granada.

⁷⁵ Entrevista de Amnistía Internacional con la representante CONVIVE el 12 de mayo de 2006.

único que hemos conseguido es que esta chica siga en el piso, pero no le hacen seguimiento, no le ayudan a buscar recursos... De vez en cuando se pasan [por el piso] la insultan y le dicen que les debe tanto dinero de luz, agua... Como consecuencia de todo lo anterior, el mes pasado tuvieron que ingresarla porque le dio una subida de azúcar (ella es diabética) y ha estado casi un mes hospitalizada.”⁷⁶

Ana,⁷⁷ tras residir siete meses en la Casa de Acogida de Granada pasó a vivir en un piso tutelado, con su hija de 11 años. En el mes de agosto denunció ante el juzgado de guardia el trato de las responsables del piso tutelado: *“No llevaba ni dos semanas en el piso cuando irrumpió en él una trabajadora social de la casa de acogida, asustando a mi hija y registrándolo todo.”⁷⁸*

Tras la denuncia, las responsables de la Casa de Acogida informaron al servicio autonómico de protección de menores sobre el posible desamparo de la hija de Ana por negligencia de la madre. Como consecuencia del informe de las responsables de la casa de acogida, la hija de Ana tuvo abierto un expediente de desamparo y ésta corría el riesgo de que le retirasen la guarda y custodia de la niña. Actualmente por las buenas referencias del colegio de la niña el expediente de desamparo ha sido archivado, pero Ana está obligada a acudir a un seguimiento del Equipo de Tratamiento Familiar (ETF). Si este equipo informa favorablemente, se archivará definitivamente el expediente. En caso contrario, aún se podría proceder a la retirada de la menor. La intervención del citado Equipo es de un año. Ana ha pedido en tres ocasiones al servicio de protección de menores una copia del informe que presentó la casa de acogida para saber qué factores de riesgo alegaba, pero no se lo han facilitado.

“A finales de febrero, recibí una citación de Menores diciendo que me abrían expediente por mi hija [...]. Desde entonces mi hija y yo tenemos citas con ellos cada poco y he sabido que todo viene como consecuencia de un informe que han mandado de la casa de acogida diciendo que yo soy una mala madre, una toxicómana y no se cuantas cosas más [...]. No puedo comprender cómo la casa puede hacer un informe así de mi, cuando nunca me han hecho ninguna llamada de atención mientras estaba en la casa, nunca me han dicho nada parecido ni me han hecho un tratamiento de ninguna clase y, además, estoy todavía en su piso tutelado... Si detectan algún problema ¿por qué no han intervenido ellas? Sé que el informe que mandaron a Menores tenía fecha de septiembre, justo después de denunciar a la casa y de ser testigo en el juicio de las trabajadoras. En Menores me dicen que no me preocupe, que si colaboro no tendré ningún problema y no perderé a mi hija, pero ¿y si su padre, mi maltratador, se entera de esto y lo utiliza en mi contra? ¿Por qué tengo yo que padecer esta injusticia y estar en observación durante meses?”⁷⁹

En referencia al trato sufrido por las mujeres de la casa de acogida y pisos tutelados de Granada una de las representantes de la citada asociación contra la violencia de género declaró a Amnistía Internacional: *“A nosotras nos preocupa, además del maltrato institucional, la victimización secundaria y la amenaza y el miedo con el cual estas mujeres tienen que estar en un centro “supuestamente especializado” [...]. Si no pueden confiar en las instituciones “especializadas” para ello, ¿qué estamos haciendo? Además, esta nueva amenaza, real, de quitarles a las niñas y a los niños, o por lo menos intentarlo, denunciando a “Menores”, me parece peor que seguir con sus maltratadores.”⁸⁰*

El caso de esta casa de acogida fue, además de denunciado en los tribunales, comunicado al Instituto Andaluz de la Mujer y al Defensor del Pueblo andaluz. Amnistía Internacional recuerda a la Administración pública su deber de actuar con todos los medios a su alcance con el fin de garantizar que las mujeres que han sufrido abusos de género accedan a recursos de recuperación personal, con asistencia para ellas y sus hijos e hijas, en los que reciban un trato sensible, adecuado a sus necesidades personales y orientado a su recuperación. Para garantizar la calidad de los recursos de asistencia y recuperación integral, Amnistía Internacional considera esencial la formación de las y los profesionales que desempeñen su trabajo en estos recursos, que sin embargo en ocasiones es escasa o incluso no forma parte de los requisitos de acceso profesional a este tipo de recursos. Así se expresaba esta preocupación el defensor del pueblo de (Síndic de Greuges) de la Comunidad Valenciana: *“Parece, por tanto, que no se le ha dado a la formación a los /las profesionales la importancia que merece [...]. La Administración, o bien no hace lo suficiente por la formación de los/las*

⁷⁶ Idem.

⁷⁷ Nombre ficticio. Caso documentado por CONVIVE, en septiembre de 2005.

⁷⁸ Amnistía Internacional ha recibido la denuncia interpuesta por la víctima ante en el Instituto Andaluz de la Mujer, el 6 de octubre de 2005, y la denuncia ante los Juzgados de Instrucción de Granada, presentada el 22 de agosto de 2005.

⁷⁹ Fragmento de la queja presentada por Ana ante el Defensor del Pueblo Andaluz en mayo de 2006.

⁸⁰ Entrevista de Amnistía Internacional con la representante de la asociación contra la violencia de género CONVIVE el 12 de mayo de 2006.

*profesionales o bien no diseña bien sus programas, porque a tales efectos no es suficiente la exigencia de una mera titulación formal, sino que se requiere de una preparación previa, de una formación continua y de un reciclaje muy específico.”*⁸¹

Sin embargo, el pliego de condiciones para la contratación de los Centros Mujer de 24 horas de la Comunidad Valenciana no incluye ninguna precisión sobre los criterios que deberían orientar el trabajo con las mujeres sobrevivientes a la violencia de género. De todo el personal previsto para la gestión del centro (coordinadora, abogadas, trabajadoras sociales, psicólogas y personal de seguridad) únicamente se le exige sensibilización específica en el ámbito de la violencia de género al personal de seguridad, al que se requiere que *“debido a las características del servicio deberá estar sensibilizado en el ámbito en que desarrollarán sus funciones.”*⁸² Al resto de las profesionales no se les requiere de forma expresa sensibilización ni capacitación alguna, más allá de la mera titulación académica.

Ante la ausencia de directrices estatales sobre los estándares mínimos de calidad requeridos, Amnistía Internacional pide al Gobierno central que acuerde con las Comunidades Autónomas el establecimiento de criterios mínimos de calidad, con obligación de verificación de los mismos por parte de las instituciones públicas competentes, que guíen la gestión de todos los recursos de asistencia y protección a las víctimas de violencia de género en el Estado.

e. Obstáculos en el acceso a ayudas económicas para inmigrantes irregulares

El Parlamento Europeo, en un reciente informe sobre responsabilidades institucionales en la lucha contra la violencia de género y en la protección y apoyo a las víctimas, pide a los Estados que instauren una renta mínima para las mujeres que carezcan de otros ingresos que les permitan buscar, con relativa seguridad, modos de reinserirse en la sociedad, y que presenten protección adecuada a las inmigrantes, en particular a las madres solteras y a sus hijos.⁸³

En 2005, Amnistía internacional ya puso de relieve que las inmigrantes irregulares víctimas de violencia de género (incluso aquéllas que habían obtenido una orden de protección) no tenían garantizado el acceso a las ayudas económicas previstas para las víctimas de violencia de género, cuya finalidad es potenciar su independencia económica del agresor.⁸⁴ La dificultad provenía de que la ayuda prevista en todo el Estado para las mujeres víctimas de violencia de género con orden de protección era la llamada Renta Activa de Inserción (RAI) —en 2006, se trata de 383,28 euros mensuales—,⁸⁵ inscrita en las políticas sociales de fomento del empleo. Las víctimas de violencia de género inmigrantes en situación irregular, por estar fuera del mercado laboral legal, no podían acceder a estas ayudas.

La *Ley Integral* creó otro tipo de ayudas económicas, específicas para mujeres en situación de precariedad económica *“siempre que se presuma que debido a su edad, falta de preparación general o especializada, o circunstancias sociales, la víctima tendrá especiales dificultades para obtener un empleo y por dicha circunstancia no participará en los programas de empleo establecidos para su inserción profesional.”*⁸⁶ Estas ayudas están previstas para víctimas que, además de estas condiciones, carezcan de una renta mensual superior al 75% del Salario Mínimo Interprofesional, y consisten en seis mensualidades de 383,28 euros —excepto si la víctima tiene reconocida una minusvalía en grado igual o superior al 33%, caso en que la ayuda se extiende a doce mensualidades.

Amnistía Internacional muestra preocupación porque, a pesar de que una de las características comunes a las inmigrantes indocumentadas es la dependencia económica de su agresor —en gran parte motivada por la dificultad de inserción en el mercado laboral—, este colectivo especialmente vulnerable no puede acceder a las ayudas específicas destinadas a las víctimas de violencia de género. Amnistía Internacional pidió al Gobierno central que en el desarrollo de la regulación concreta de las nuevas ayudas de la *Ley Integral*, incluyera como colectivo

⁸¹ Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana: *La respuesta institucional a la violencia contra la mujer en las relaciones de pareja en la Comunidad Valenciana*. Informe especial a las Cortes Valencianas. Mayo de 2005, pág.139.

⁸² Generalitat Valenciana. Conselleria de Bienestar Social. Pliego de prescripciones técnicas para la contratación de la gestión integral para el servicio de atención de los centros de la mujer 24 horas de Valencia, Alicante y Castellón, dependientes de la Dirección General de la Mujer, adscrita a la Conselleria de Bienestar Social. 20 de julio de 2005, p.6.

⁸³ Parlamento Europeo. Informe sobre la situación actual en la lucha contra la violencia ejercida contra las mujeres y futuras acciones (A6-0404/2005, de 9 de diciembre de 2005), 4 f) y l).

⁸⁴ *España: Más allá del papel. Hacer realidad la protección y la justicia para las mujeres ante la violencia de género en el ámbito familiar*, págs. 49 y 50. (Índice AI: 41/005/2005).

⁸⁵ Esta renta corresponde al 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) vigente en cada momento.

⁸⁶ Artículo 27.1 de la LO 1/2004, de 28 de diciembre.

beneficiario a las mujeres inmigrantes indocumentadas. Cualquier interpretación restrictiva de la *Ley Integral*, en el sentido de no realizar dicho reconocimiento, comportaría una discriminación.⁸⁷

La petición expresa de realizar el desarrollo reglamentario de las citadas ayudas económicas en tal modo que las mujeres extranjeras en situación irregular no quedaran excluidas fue realizada también al Gobierno español por el Consejo Económico y Social (CES), que en un dictamen preceptivo en la elaboración del Decreto de regulación de las ayudas manifestó: “[...] cabe recordar que el carácter integral de la *Ley Orgánica 1/2004* se refería tanto a la diversidad de ámbitos competenciales implicados como a su voluntad de proyectar su protección sobre todas las mujeres víctimas de la violencia de género. En opinión del CES, la regulación de estas ayudas restringe el círculo de personas protegidas. A título de ejemplo, algunos requisitos establecidos por la normativa para optar a estas ayudas, como el informe de no empleabilidad que deben emitir los Servicios Públicos de Empleo, resultarán de imposible cumplimiento para las mujeres inmigrantes en situación administrativa irregular, circunstancia que debería subsanarse con las modificaciones que procedan, por cuanto se trata de un colectivo especialmente vulnerable.”⁸⁸

A pesar del dictamen del CES y de las movilizaciones promovidas por Amnistía Internacional, el Gobierno español aprobó el 2 de diciembre de 2005 el Decreto de regulación de las ayudas económicas previstas en la *Ley Integral* sin realizar las modificaciones que abrirían la puerta a la concesión de las ayudas a las víctimas de violencia de género en situación administrativa irregular.⁸⁹

Según la información aparecida en los medios de comunicación, el pasado mes de abril, la viceconsejera de la Mujer del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Melilla presentó una propuesta a la Delegada Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer para garantizar que “*las mujeres maltratadas indocumentadas con raigambre en Melilla puedan ser beneficiarias de las ayudas que contempla el artículo 27 de la Ley Integral*”⁹⁰. Ante ello, la Delegada del gobierno justificó que se negara el acceso de este colectivo de mujeres a las ayudas económicas, argumentando que “*se está hablando de mujeres en situación documental irregular, una inmigrante que difícilmente, sin documentos, podría encontrar un empleo.*”⁹¹

La discriminación de las inmigrantes irregulares también se produce en el acceso al llamado “salario da liberdade” (salario de la libertad) creado en marzo de 2006 por la Xunta de Galicia, cuya cuantía varía desde los 200 a los 600 euros al mes⁹² y cuyo fin es “*proporcionar apoyo económico a las mujeres que sufren violencia de género para garantizarles unas condiciones suficientes de seguridad económica respecto del agresor que les posibiliten dar el primer paso para romper con dicha situación*”. Esta prestación se condiciona para las mujeres extranjeras a “*acreditar la posesión de permiso de residencia.*”⁹³

Amnistía Internacional considera incompatible con el enfoque de derechos humanos que debe presidir las actuaciones institucionales ante la violencia de género, la previsión de requisitos que impiden el acceso a las citadas ayudas económicas a un colectivo caracterizado por su especial vulnerabilidad y por la dependencia económica del agresor. Al negar a las inmigrantes irregulares el acceso a las ayudas, se obstaculiza su camino hacia la independencia de su agresor y, con ello, la protección de su derecho a la vida y a la integridad física y psíquica, y otros derechos humanos. El Gobierno español ha perdido una oportunidad importante, como la elaboración del Decreto de desarrollo de estas ayudas, para eliminar este obstáculo.

⁸⁷ Amnistía Internacional: *Inmigrantes indocumentadas ¿Hasta cuándo sin protección frente a la violencia de género?*, 24 de noviembre de 2005.

⁸⁸ Consejo Económico y Social. Dictamen 08/2005 sobre el Real Decreto por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la *Ley Orgánica 1/2004*, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria el día 28 de septiembre de 2005.

⁸⁹ Real Decreto 1452/2005, de 2 diciembre. BOE 17 de diciembre de 2005.

⁹⁰ Diario Melilla Hoy de 5 de abril de 2006.

⁹¹ Ver nota al pie 94.

⁹² La cuantía se establece en función de los ingresos de la solicitante en relación con el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM).

⁹³ Diario Oficial de Galicia nº 47 del día 8 de marzo de 2006; arts. 1 y 4b).

En resumen, las principales preocupaciones con relación al ámbito asistencial son:

- Las medidas y recursos de asistencia a las víctimas continúan siendo insuficientes, y desigualmente repartidos y persisten algunas prácticas contrarias al derecho de las mujeres a la atención especializada, como la utilización de pensiones y hostales para albergar a mujeres en situaciones de emergencia.
- Se detectan carencias de recursos de asistencia psicológica a las víctimas y a sus hijos e hijas. A pesar de lo dispuesto en *Ley Integral* con relación al tratamiento psicológico de los menores, la organización observa con preocupación la escasez de medidas en este sentido.
- Las medidas y recursos de asistencia para las mujeres sobrevivientes ante la violencia de género siguen sin adecuarse a las necesidades de las víctimas, y a menudo establecen requisitos que impiden el acceso de amplios sectores de mujeres provocando situaciones de desprotección.
- Resulta preocupante la práctica administrativa extendida que impide a las víctimas de violencia de género que huyen de su Comunidad Autónoma encontrar en otra Comunidad la asistencia y protección adecuada a sus necesidades si no han sido derivadas por instancias públicas.
- Siguen sin preverse recursos especializados para determinados colectivos de mujeres, como las mujeres con drogodependencias o alcoholismo, las mujeres con discapacidades, las que padecen enfermedades mentales, las madres que huyen con hijos varones mayores de diez años, o aquellas que ejercen la prostitución, que además tienen dificultades para acceder a los recursos habituales.
- Las mujeres víctimas inmigrantes irregulares siguen sin tener garantizada una ayuda cuya finalidad es lograr la ruptura con el agresor, lo que obstaculiza el camino de estas mujeres hacia la independencia de su agresor y, con ello, la protección de su derecho a la vida y a la integridad física y psíquica, y otros derechos humanos.
- Se continúan documentando situaciones de trato inadecuado y de falta de diligencia algunas profesionales en el desempeño de sus funciones en la gestión de recursos de asistencia y recuperación. A Amnistía Internacional le preocupa que las instituciones públicas responsables de la gestión de estos recursos no realicen los suficientes controles de calidad de la citada gestión privada de los mismos, o estos controles no sean del todo efectivos.

IV. Acceso a mecanismos de denuncia y protección policial

17 de julio de 2005. Getafe (Madrid): Irlanda Roxana Vélez Montesdeoca, de 34 años, murió en el acto como consecuencia de la cuchillada que le propinó su pareja en el costado mientras se duchaba. En junio de 2005, la mujer llegó a presentarse en la comisaría de policía para denunciar una paliza de su compañero, pero los agentes le dijeron que lo mejor era que lo arreglasen antes de pasar a denunciarlo, y la víctima desistió.

Fuentes: El País y El Mundo. 18 de julio de 2005

2 de octubre de 2005. Las Palmas (Canarias): Cynthia Dueñas Vacas, fue estrangulada por su compañero. La víctima había le denunciado por malos tratos la semana anterior a su muerte.

Fuentes: El País y El Mundo. 4 de octubre de 2005

3 de octubre de 2005. Montblanc (Tarragona): Carmen Collado Jiménez (43 años) murió estrangulada por su ex - compañero. La víctima puso sus temores en conocimiento de la Guardia Civil, aunque no interpuso ninguna denuncia contra su ex compañero.

Fuentes: El País y El Mundo. 4 de octubre de 2005

1 de enero de 2006. Algarinarejo (Granada): Pilar Pacheco Valverde (39 años), fue asesinada por su marido con una escopeta con la que le pegó tres tiros. El hombre ya había sido denunciado en 2004 por malos tratos ante la Policía Local de Priego (Córdoba), y tenía también varias denuncias por maltrato psicológico. Además, le habían requisado la escopeta las Fuerzas de Seguridad, pero unos meses antes se la devolvieron con autorización judicial.

Fuentes: El Mundo y El País. 2 de enero de 2006

4.1 Observaciones y recomendaciones de Amnistía Internacional en 2005

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.⁹⁴

En 2004 ya existía un protocolo de actuación policial ante la violencia de género acorde a lo previsto por los organismos internacionales de derechos humanos. Sin embargo, Amnistía Internacional puso de relieve que, en la práctica, la atención policial recibida por las víctimas en ocasiones no se adecuaba a lo previsto en el citado protocolo. El informe *Más allá del papel* aportó testimonios de víctimas de violencia de género que evidenciaban falta de atención preferente e inmediata por parte de las fuerzas de seguridad del Estado y mensajes desalentadores a las mujeres. Así mismo, se puso de relieve lo determinante de una respuesta policial inadecuada en las decisiones de vuelta atrás de las mujeres que denuncian la violencia de género. También se detectaba falta de formación y de condiciones materiales para la atención a las víctimas con la debida confidencialidad fueron también puestas de manifiesto.

La organización recomendó entonces que se realizara una evaluación del cumplimiento del protocolo en vigor, con participación no sólo de personal de las fuerzas de seguridad, sino también de representantes de las víctimas (abogados/as, organizaciones de mujeres...) y que destacara las dificultades prácticas que encuentran las fuerzas y cuerpos de seguridad para actuar conforme a lo previsto en el protocolo. Sólo así se podrían realizar las mejoras

⁹⁴ *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.* (Aprobado el 28 de junio de 2005 tras haberse adaptado el anterior protocolo a las modificaciones de LO 1/2004 de medidas de protección integral ante la violencia de género.)

formativas y materiales necesarias para cumplirlo. También se recomendó incorporar formación obligatoria a todos los agentes que integran los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, así como formación específica dirigida a la mejora de atención de las personas de sectores especialmente vulnerables.

4.2 Compromisos del Estado derivados de la Ley Integral

La *Ley Integral* introduce pocos cambios en lo relativo a la función de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, respeto a la legislación y protocolos anteriores.⁹⁵ La *Ley Integral* prevé el establecimiento de “unidades especializadas” en la prevención de la violencia de género y en el control de la ejecución de las medidas judiciales adoptadas. Con anterioridad a la aprobación de esta Ley ya existían las llamadas unidades especializadas tanto en la Guardia Civil (EMUME) como en la Policía Nacional (SAF y SAM).

El 25 de noviembre de 2005 el Gobierno informó: “*Se han incorporado durante 2005 380 nuevos efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado: 200 SAM (Servicios de Atención a la Mujer del Cuerpo Nacional de Policía); 150 UPAP (Unidades de Prevención, Asistencia y Protección del Cuerpo Nacional de Policía) y 30 EMUME (Equipos Mujer-Menor de la Guardia Civil). Además se han suscrito convenios con la FEMP para la cooperación de las Policías Locales*”⁹⁶. Amnistía Internacional considera positivo este incremento, pero como ya hiciera durante la tramitación parlamentaria de la *Ley Integral*, continúa advirtiendo sobre las limitaciones que entraña reducir los esfuerzos de la acción policial en materia de violencia de género a la creación y formación de agentes de unidades especializadas.⁹⁷

La organización recuerda que los organismos internacionales de derechos humanos recomiendan la inclusión de las cuestiones relativas a la violencia contra las mujeres con carácter obligatorio⁹⁸ en el programa básico de estudios de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Sin embargo, la *Ley Integral* no recoge esta previsión y dispone únicamente el establecimiento de “*unidades especializadas en la prevención de la violencia de género y en el control de la ejecución de las medidas judiciales adoptadas.*”⁹⁹

La prevención de la violencia, la protección de las víctimas y el control de los agresores requieren que, además de “unidades especializadas”, se provea formación obligatoria y continua a todas las personas que se forman parte de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. Este es el único modo de garantizar que cualquier agente que tenga que atender a una mujer víctima de violencia esté capacitado para asistirle con prioridad, inmediatez y sensibilidad, cumpliendo lo previsto en el protocolo elaborado con la finalidad de asegurar una atención policial diligente.

4.3 Preocupaciones actuales de Amnistía Internacional

a. Dificultades para una respuesta policial adecuada e inmediata

Laura¹⁰⁰ fue sometida a continuas agresiones físicas y psicológicas durante dos años por parte de su marido, pero el miedo y la vergüenza le impedían denunciarlas. Durante el embarazo de su segunda hija las agresiones físicas se incrementaron y un día, tras una discusión, su marido acabó amenazándola con un cuchillo en el cuello. Aunque él siempre la amenazaba con que si un día lo denunciaba nadie la iba a creer, ese día (1 de agosto de 2005) Laura acudió a la policía decidida a denunciar a su marido e iniciar la separación. Al llegar a la comisaría y relatar los hechos el agente policial trató de convencerla para que no interpusiera la denuncia y se fuera de vacaciones. Laura relató así a Amnistía Internacional lo sucedido: “*El policía me dijo, textualmente, si te metes en un procedimiento de violencia de género sin partes médicos no te van a hacer caso. Yo te aconsejo que no denuncies y te vayas de vacaciones.*” Laura salió de la comisaría y volvió con su agresor. Un mes después volvió a denunciar los hechos y se separó definitivamente. La orden de protección le fue

⁹⁵ Ley orgánica 23/2003 de 31 de julio, reguladora de la Orden de Protección de las víctimas de violencia doméstica (BOE nº 183 de 1 de agosto de 2003) y 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, aprobado el 10 de junio de 2004.

⁹⁶ Consejo de Ministros de 25 de noviembre de 2005, en www.la-moncloa.es

⁹⁷ Ver *Recomendaciones de Amnistía Internacional al Proyecto de Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, 6 de julio de 2004.

⁹⁸ Doc de la ONU A/RES/52/82 de 2 de febrero de 1998, párr. 12 a)

⁹⁹ Artículo 31.1 de la LO 1/2004, de 28 de diciembre de medidas de protección integral contra la violencia de género.

¹⁰⁰ Nombre ficticio. Entrevista de Amnistía Internacional, Barcelona, 28 de abril de 2006.

denegada entre otras razones, según Laura, “*porque a la juez, no le cuadraba que hubiera estado dos años callada y justo ponga la denuncia y pida la orden de protección cuando me separo.*”¹⁰¹

Amnistía Internacional acoge con satisfacción el esfuerzo realizado por el Gobierno español para incrementar la dotación de las unidades especializadas, pero considera que los varios cientos de nuevos agentes de estas unidades no garantizan a las mujeres una adecuada atención a su llegada a las dependencias policiales. La escasez de unidades especializadas y la falta de implicación del resto de agentes puede impedir que se garantice una atención inmediata, prioritaria y diligente a las víctimas de violencia de género. Por ello, la organización insiste en la necesidad de formación e implicación del resto de agentes, especialmente de los mandos.

Marta,¹⁰² víctima de brutales agresiones por parte de su marido que le han provocado como secuela una infección crónica en las glándulas mamarias, residió en una casa de acogida y huyó a Huelva desde Canarias, tratando de ponerse a salvo de las amenazas y hostigamientos de su marido. El día 17 de abril de 2006 le encontró en la puerta de su casa en actitud amenazante, y atemorizada se fue a denunciarlo. Por razones de intimidad y de mayor especialización, no quiso presentar la denuncia en el cuartel de la Guardia Civil de su municipio y prefirió hacerlo en la ciudad de Huelva, donde también decidió solicitar una orden de protección. Allí empezó un itinerario lleno de obstáculos y mensajes desalentadores entre las dependencias de la Policía Nacional y la Comandancia de la Guardia Civil, que duraría un día y medio.

El día 17 de abril Marta pidió el día libre en el trabajo y acudió en primer lugar al SAF (Servicio de atención a la familia) de la Policía Nacional de Huelva, donde fue informada de que no podían recibirle la denuncia porque al residir en un municipio de la provincia la competencia era de la Guardia Civil. En la misma mañana, acudió a la Comandancia de la Guardia Civil de Huelva, donde fue atendida en la puerta del edificio por un agente que, al explicarle que venía a poner una denuncia contra su marido, le dijo que volviera por la tarde, pues no se encontraban ninguno de los integrantes del Equipo especializado de mujer y menor (EMUME) y el resto de agentes no le recogerían la denuncia. Marta volvió ese mismo día por la tarde a intentar interponer la denuncia, pero otro de los agentes que vigilaban la entrada del edificio, le advirtió de que por ausencia de agentes especializados tampoco podía interponer la denuncia y la emplazó a volver al día siguiente.

Al día siguiente, Marta volvió a las citadas dependencias a interponer la denuncia, y la respuesta fue la misma: no se encontraba ningún efectivo del EMUME, ya que a los pocos efectivos para toda la provincia (dos o tres agentes) les había surgido una emergencia. Los agentes le indicaron que o bien volviera por la tarde o que interpusiera la denuncia en su municipio de residencia. Al final, tras insistir, se le respondió que podría poner la denuncia, pero que no se le aseguraba que el EMUME procediera a dar seguimiento posterior a la misma. Cuando Marta quiso saber por el procedimiento a seguir entonces, el responsable de la Comandancia respondió textualmente “*ya decidiré yo lo que hago con esta denuncia*”. Finalmente, Marta volvió al SAF de la Policía Nacional, donde fue atendida por una agente que, siguiendo el protocolo de actuación, recibió la denuncia y la solicitud de la orden de protección e informó a Marta de sus derechos. Al día siguiente, en la comparecencia sobre la orden de protección en el juzgado, el juez de instrucción preguntó a Marta por qué no había denunciado inmediatamente. “*Yo le dije al juez que había estado dos días para poner la denuncia, pero, claro, no me creyó...*”¹⁰³

Amnistía Internacional muestra preocupación por que se sigan produciendo casos de desatención a las víctimas y considera poco adecuada la delegación de la atención de estos casos a los agentes de las unidades especializadas en exclusiva, cuya dotación sigue siendo insuficiente.¹⁰⁴ La falta de formación e implicación en la atención a las víctimas del resto de agentes que integran los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad también es motivo de preocupación.

Especialmente preocupante resulta la falta de implicación de algunos mandos policiales. Amnistía Internacional se entrevistó con responsables de la Comandancia de la Guardia Civil de Lugo,¹⁰⁵ como también lo hizo con la Policía

¹⁰¹ Entrevista de Amnistía Internacional con Laura, nombre ficticio. Barcelona, 26 de abril de 2006.

¹⁰² Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional, en Huelva los días 18 y 19 de abril de 2006.

¹⁰³ Entrevista de Amnistía Internacional con Marta, nombre ficticio, en Huelva, 19 de abril de 2006.

¹⁰⁴ Actualmente existen entre 4 y 5 agentes en los Equipos de Mujer y Menor de la Guardia Civil (EMUME) en las provincias “de conflictividad máxima” y 3 en las de “conflictividad media”, según la información presentada en la web de la Dirección General de la Guardia Civil (http://www.guardiacivil.es/mujer/emumes_new.jsp, visitada el 30 de mayo de 2006). Estos agentes se encargan además de atender a víctimas de violencia de género de la atención a menores víctimas de todo tipo de agresiones.

¹⁰⁵ Reunión de Amnistía Internacional con responsables de la comandancia de la Guardia Civil de Lugo, celebrada el 7 de enero de 2005.

Nacional y Autonómica gallega con la finalidad de conocer las dificultades y el grado de cumplimiento del protocolo estatal de actuación policial ante la violencia de género. La organización hizo entrega a los mandos de los tres cuerpos policiales de un cuestionario sobre esta materia. Tras seis meses sin recibir respuesta por parte de la Guardia Civil, Amnistía Internacional quiso saber si habían existido dificultades con la respuesta o con la entrega del cuestionario, y le fue comunicado por un agente que pidió no ser identificado que los mandos de la Comandancia “no pensaban contestar eso, y que no saben nada de protocolos”.¹⁰⁶

Algunos servicios de atención a víctimas de violencia de género como el SAF (Servicio de Atención a la familia de la Policía Nacional) tienen horario de oficina (de 8 a 21 horas, de lunes a viernes), y en algunas localidades, como Ciudad Real, sólo existe este servicio especializado, motivo por el cual durante la noche o los fines de semana las mujeres no cuentan con la asistencia de agentes especializados.

Profesionales de la abogacía con experiencia en la defensa de mujeres víctimas de maltrato, identifican como un obstáculo aún sin paliar el largo periodo de tiempo que esperan las mujeres en dependencias policiales: “Las mujeres pasan muchas horas en comisaría. En comisaría se pueden estar entre tres y cuatro horas siempre, cada una de las mujeres que van a denunciar... Es una situación de gran tensión emocional, de agotamiento que luego ¿en qué se traduce? En que al final cuando tienen la denuncia redactada ya firman cualquier cosa, sin comprobar realmente que cada uno de los hechos que han explicado queden expresamente recogidos.”¹⁰⁷

Por ser en muchos casos las instancias policiales el primer eslabón de la intervención profesional ante la violencia de género, su actuación puede ser determinante. Amnistía Internacional pide al Gobierno español que se imparta formación obligatoria y suficiente a los efectivos policiales para garantizar una intervención ante la violencia de género inmediata, prioritaria, y adecuada a las necesidades materiales y emocionales de las víctimas.

b. Inadecuada asistencia jurídica para la denuncia y la solicitud de orden de protección

Los organismos internacionales de derechos humanos instan a los Estados que, ante la violencia contra las mujeres, “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”¹⁰⁸. La *Ley Integral* compromete al Estado a garantizar “la defensa jurídica, gratuita y especializada, de forma inmediata a todas las víctimas de violencia de género que lo soliciten.”¹⁰⁹

El Real Decreto de desarrollo de la Ley contempla la asistencia letrada a las víctimas “desde que se requiera.”¹¹⁰ Sin embargo, en múltiples colegios profesionales la asistencia letrada a las víctimas no se presta en la comisaría sino en el juzgado. Esto implica que las mujeres siguen sin ser asistidas por abogado/a con carácter previo a la interposición de la denuncia y a la formalización de la solicitud de la orden de protección, trámites esenciales para la defensa de los derechos de la víctima.

En la mayor parte de los casos la mujer solicita el abogado o abogada al interponer la denuncia, pero éste no aparece hasta el día siguiente en el juzgado. En los Colegios profesionales de Madrid y Vitoria y de toda Andalucía, entre otros, no existe este servicio. La coordinadora del Turno de Oficio especializado de Sevilla explicó a Amnistía Internacional que en su Colegio carecen de este turno de guardia “por un tema de presupuestos, porque significaría más abogados dedicados a esto.”¹¹¹ Esto, además de un incumplimiento de la *Ley Integral*, supone un grave perjuicio para los intereses de la víctima. Como afirma una abogada especializada: “De cómo se haga la redacción de la denuncia y de la solicitud de la orden de protección va a depender todo el caso.”¹¹²

¹⁰⁶ Respuesta de agentes de la Comandancia de la Guardia Civil de Lugo, recibida por representantes de Amnistía Internacional de Lugo.

¹⁰⁷ Entrevista de Amnistía Internacional con la abogada Lara Padilla, el 26 de abril de 2006 en Barcelona.

¹⁰⁸ Doc. de la ONU: A/RES/52/86, párr.10 b)

¹⁰⁹ Artículo 20.1. de la LO 1/2004, de 28 de diciembre.

¹¹⁰ Real Decreto 1455/2005, de 2 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento de asistencia jurídica gratuita, aprobado por el Real Decreto 996/2003, de 25 de julio: Obligaciones profesionales (artículo 27.3). BOE nº 301, de 17 de diciembre de 2005)

¹¹¹ Entrevista de Amnistía Internacional con Amparo Díaz, Coordinadora del Turno de Oficio del Colegio de Abogados de Sevilla, especializado en violencia de género, 18 de abril de 2006.

¹¹² Entrevista de Amnistía Internacional a la abogada Lara Padilla en Barcelona, 25 de abril de 2006.

Amnistía Internacional quiso conocer el funcionamiento de un Colegio de Abogados que sí prevé “turno de guardia” para asistir a las víctimas en el momento de la interposición de la denuncia: el Colegio de Abogados de Alcalá de Henares (Comunidad de Madrid). Según la información recibida, la organización pudo saber que el turno de 24 horas queda a cargo de un solo letrado o letrada para un territorio que supera los 500.000 habitantes, lo cual produce retrasos en la asistencia a las víctimas. Según informó a Amnistía Internacional la trabajadora social de uno de los municipios comprendidos, “*esta falta de personal obliga a las mujeres a esperar en el cuartelillo mucho tiempo, a veces más de cuatro horas [...] A mí me parece victimizante hacer a las mujeres esperar tanto tiempo, por lo que a veces no sabemos si decirles a las mujeres que pidan el abogado en la comisaría o si, sabiendo que van a tener que esperar tanto tiempo, que las vean al día siguiente en el juzgado.*”¹¹³

Amnistía Internacional ha podido saber que en Ciudad Real, donde sí existe un servicio de guardia que asiste en comisaría, es una práctica habitual que la asistencia letrada de este tipo de víctimas se realice por teléfono.¹¹⁴

El Gobierno central, en colaboración con todas las Comunidades Autónomas, debe poner los medios necesarios para cumplir el compromiso adquirido en la *Ley Integral* de asegurar el derecho de las víctimas a una información y asistencia jurídica letrada gratuita e inmediata. Garantizar a las víctimas la asistencia de una abogada o abogado especializado desde el momento de la interposición de la denuncia y de la solicitud de la orden de protección es esencial para velar por los derechos de las víctimas en el proceso de obtención de justicia.

c. Discriminación a la hora de denunciar: los efectos de la Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad

En el marco del desarrollo de la *Ley Integral*, el 29 de julio de 2005 la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio de Interior aprobó la citada *Instrucción 14/2005 sobre actuación de dependencias policiales en relación con mujeres extranjeras víctimas de violencia doméstica o de género en situación administrativa irregular*, que prevé las actuaciones que deben desarrollar los agentes de las Fuerzas de Seguridad ante un caso de violencia de género en el que la víctima sea extranjera en situación irregular.

La Instrucción indica que los agentes deben atenerse al protocolo de actuación y coordinación de las Fuerzas de Seguridad en materia de violencia de género. Sin embargo, también les ordena que, en caso de que la víctima sea extranjera, una vez realizadas las actuaciones dirigidas a informar y atender a la víctima, averigüen la situación administrativa en la que se encuentra y, en caso de que su situación sea “irregular”, inicien las actuaciones previstas en la propia Instrucción, que pueden derivar en una sanción administrativa o incluso en un expediente de expulsión.

En un informe presentado por Amnistía Internacional en noviembre de 2005,¹¹⁵ la organización mostró preocupación por el efecto discriminatorio de la citada Instrucción 14/2005 *sobre actuación de dependencias policiales en relación con mujeres extranjeras víctimas de violencia doméstica o de género en situación administrativa irregular*, por obstaculizar aún más el ya difícil acceso de estas mujeres a los mecanismos de denuncia.

Las dificultades de estas mujeres para acceder a la denuncia derivan, entre otros factores, de la falta de confianza en los agentes de las fuerzas de seguridad del Estado por su condición de funcionarios encargados de perseguir y sancionar a las personas extranjeras en situación irregular. Esta Instrucción indica a los agentes que no es posible desatender (como en ocasiones se hacía) la condición administrativa irregular de la víctima y por ello crea un procedimiento diferenciado para los supuestos en que los agentes deben asistir a una víctima de violencia de género que resulta ser extranjera irregular.

El Secretariado de Estado de Seguridad, Antonio Camacho, en reunión con responsables de Amnistía Internacional en octubre de 2005, aseguró que los obstáculos de las víctimas de violencia en situación “irregular” habían quedado eliminados tras la reforma del Reglamento de Extranjería realizada en 2004, puesto que se prevé la concesión de un

¹¹³ Entrevista de Amnistía Internacional con la trabajadora social de un Punto municipal del observatorio regional sobre violencia de género de la Comunidad de Madrid, en Madrid el 6 de mayo de 2006.

¹¹⁴ Entrevista de Amnistía Internacional con una representante de la Asociación de Mujeres Juristas Themis de Ciudad Real, el 27 de abril de 2006.

¹¹⁵ Amnistía Internacional: *Inmigrantes indocumentadas, ¿hasta cuando sin protección efectiva frente a la violencia de género?* 24 de noviembre de 2005.

permiso de residencia por circunstancias excepcionales a las víctimas de violencia de género.¹¹⁶ Sin embargo, dicha concesión está sujeta a la obtención de dos resoluciones judiciales discrecionales: una orden de protección y una sentencia favorable, es decir, condenatoria del agresor. Amnistía Internacional tuvo también la oportunidad de transmitir esta preocupación en noviembre de 2005 al Ministro del Interior, José Antonio Alonso, quedando a la espera de una respuesta que aún no se ha producido.

La Instrucción indica que los agentes deberán informar a las víctimas inmigrantes en situación irregular de esta posibilidad de regularización, pero esto ya lo preveía el *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*. La novedad que incorpora la Instrucción es la indicación a las dependencias policiales de abrir actuaciones que derivarían en un expediente de expulsión si la mujer no realiza los trámites tendentes a su regularización extraordinaria por la vía mencionada.

A Amnistía Internacional le preocupan los efectos revictimizantes que puede acarrear para una mujer inmigrante irregular que ha sufrido violencia de género unir el esfuerzo que supone encarar un proceso judicial por violencia de género al que también requiere un procedimiento administrativo para la obtención del permiso de residencia. Todo ello con la certeza de que si el juez no le concede la orden de protección, o si la sentencia definitiva no es condenatoria, el procedimiento de expulsión seguirá su curso. Parece una carga demasiado elevada para mujeres que, producto de la violencia, a menudo se encuentran desorientadas y abatidas.

Además de disuadir a las víctimas en situación irregular de acudir a dependencias policiales a denunciar su situación, la citada Instrucción ha consolidado una práctica policial ligada a la comprobación sistemática de los datos de residencia de las víctimas de violencia de género: la percepción de agentes de las fuerzas y Cuerpos de Seguridad de que existen dos categorías de víctimas, a las que se aplican dos procedimientos diferenciados. A Amnistía Internacional le preocupa la inhibición, tras la Instrucción, de determinadas policías locales en la atención de víctimas de maltrato en situación irregular, aduciendo que la asistencia a estas víctimas es competencia de la Policía Nacional, por ser este el cuerpo encargado de las infracciones en materia de Extranjería.

Amnistía Internacional ha podido saber que tras la entrada en vigor de la *Ley Integral*, la Policía Municipal de Valladolid atiende, informa y recibe denuncias de todas las víctimas de violencia de género, salvo de las inmigrantes indocumentadas, que son remitidas a la Policía Nacional. La organización, tras recibir esta información, quiso comprobar si se trataba de una práctica aislada (un policía municipal) para lo que escribió a la Jefatura de la Policía Municipal de Valladolid. Esta fue la respuesta recibida: “*En contestación a su mensaje recibido el día 7 de abril, le comunico que todo lo relacionado con el tema de mujeres inmigrantes (Víctimas de Violencia de Género) es competencia del Cuerpo Nacional de Policía, en base a la Coordinación existente entre ambos cuerpos.*”¹¹⁷

La organización quiso saber cuál había sido el impacto de la Instrucción 14/2005 en la actividad del grupo Diana de la Policía Local de Sevilla, cuya diligencia y sensibilidad hacia las víctimas de violencia de género ya fue destacada por Amnistía Internacional en el informe *Más allá del papel*. Representantes del Grupo Diana manifestaron lo siguiente respecto al impacto de la citada Instrucción: “*Nosotros seguimos atendiendo a todas las víctimas y cuando nos encontramos con alguna que se encuentra en situación irregular, tras efectuar la correspondiente denuncia y adoptar todas las medidas que sean necesarias para su protección, enviamos una copia del atestado con un informe al Grupo de Extranjería del Cuerpo Nacional de Policía, ya que ellos tienen las competencias en ese tema.*”¹¹⁸

Amnistía Internacional vuelve a recomendar a la Secretaría de Estado de Seguridad que, tomando en consideración los efectos negativos de la citada Instrucción (disuasión para las víctimas y consolidación de prácticas discriminatorias entre las fuerzas policiales), proceda a su retirada y su sustitución por otra que contenga las siguientes indicaciones:

- Los agentes policiales tienen como obligación principal la protección efectiva de los derechos humanos de todas las personas, sin discriminación alguna en función de circunstancias como la situación administrativa de residencia.

¹¹⁶ Artículo 46.3 del Reglamento de Extranjería, en relación con el 45.4.a) in fine, del mismo y con el artículo 31.3 de la Ley de Extranjería.

¹¹⁷ Mensaje de correo electrónico de la Jefatura de Policía Municipal de Valladolid (jspm@ava.es) el día 11 de abril de 2006, recibido por representantes de Amnistía Internacional en Valladolid.

¹¹⁸ Comunicación de una agente del Grupo Diana de la Policía Local de Sevilla recibida por Amnistía Internacional el 17 de mayo de 2005.

- Las dependencias policiales deben garantizar el acceso efectivo de las víctimas de violencia de género a mecanismos de denuncia, lo que implica que estas personas cuenten con el acceso a los procedimientos sin encontrar obstáculo alguno.
- Las dependencias policiales no realizarán actuaciones sistemáticas de control y sanción de las infracciones de la Ley de Extranjería cuando asistan a una víctima de violencia de género.

En resumen, las principales preocupaciones sobre la atención policial son:

- Se siguen documentando casos de falta de atención prioritaria, inmediata y sensible a la situación de las víctimas por parte de la policía, así como mensajes desalentadores para las víctimas.
- A pesar de los refuerzos de incremento en las dotaciones, las unidades especializadas siguen siendo escasas, y no se proporciona formación suficientemente al resto de agentes, especialmente a los mandos de las dependencias policiales, lo que puede estar produciendo una falta de diligencia en la intervención policial.
- A pesar de que la *Ley Integral* y su reglamento en materia de acceso a la justicia gratuita así lo contemplan, durante la interposición de la denuncia y la solicitud de la orden de protección, continúa siendo frecuente que las mujeres no sean asistidas por un abogado/a.
- Decisiones posteriores a la aprobación de la *Ley Integral*, como la *Instrucción 14/2005* de la Secretaría de Estado de Seguridad, han agravado el ya difícil acceso a la denuncia de las mujeres en situación de irregular ante abusos de género. A la organización le preocupa el efecto de la citada Instrucción en la consolidación de prácticas policiales discriminatorias contra este colectivo de víctimas.

V. Obtención de justicia

“La Ley no cumple sus expectativas, porque ellas quieren más protección, más compensación, más de todo... Tú puedes animar a una persona a poner la denuncia pero le tienes que ofrecer un colchón de seguridad y de acompañamiento... Muchas veces ponen la denuncia, pero luego...”¹¹⁹

5.1 Observaciones y recomendaciones de Amnistía Internacional en 2005

Todas las mujeres víctimas de la violencia de género, cuyos testimonios fueron recogidos en el informe *Más allá del papel* describieron su paso por la justicia como una experiencia traumática. Este sentimiento unánime de las mujeres entrevistadas por Amnistía Internacional contrastaba con la ausencia de estudios sobre “victimización” en la administración de justicia española, tal como ha sido recomendado por organismos internacionales y regionales de derechos humanos.¹²⁰

Los principales obstáculos que Amnistía Internacional puso de manifiesto en 2005 fueron los siguientes:

- *Falta de protección de los derechos de las víctimas y de asistencia letrada de calidad:* la organización concluyó que las mujeres que accedían a la justicia no estaban debidamente asesoradas sobre el proceso penal y sus consecuencias, y a pesar de la creación de los turnos de oficio especializados en los distintos colegios de abogados, en ocasiones las mujeres seguían sin ser asistidas por letrado/a o la asistencia era de baja calidad.
- *Falta de formación del personal y trato inadecuado:* Amnistía Internacional constató la existencia de prejuicios de género y la falta de formación específica sobre violencia de contra las mujeres, lo que hacía depender el trato adecuado de la mayor o menor sensibilidad personal de cada profesional. Por ello, la organización reclamó medidas de formación obligatoria del personal de la Administración de Justicia, que garantizaran la capacitación del personal y el trato adecuado a todas las víctimas de estos delitos.
- *Falta de protección de las víctimas y testigos:* Amnistía Internacional mostró preocupación por la falta de protección de las víctimas de violencia de género en el ámbito familiar antes, durante y después del proceso judicial. El informe *Más allá del papel* documentó casos de mujeres en situación de riesgo que veían denegada la orden de protección judicial. La organización pidió la adopción de medidas legislativas que garantizaran efectivamente la protección de las víctimas y testigos en todas las diligencias procesales, incluido su derecho a no declarar delante del encausado. Del mismo modo, pidió que se reformara la ley reguladora de la orden de protección para que los jueces tuvieran que motivar las denegaciones de la orden de protección, y en caso de duda dar crédito a las mujeres.
- *Falta de diligencia y medios para garantizar una investigación exhaustiva:* Los delitos de violencia contra las mujeres en el ámbito de la pareja, por su complejidad y falta de testigos, aconsejan la intervención de profesionales con formación adecuada y gran diligencia en la actividad probatoria. Sin embargo, la celeridad con que se celebraban muchos de estos juicios permitía probar únicamente la última agresión, dejando impunes en ocasiones múltiples agresiones. Se mostraba preocupación especialmente por la modalidad de “juicios rápidos” para la tramitación de estas causas, por estar propiciando impunidad efectiva por imposibilidad de práctica de la prueba de este tipo de delito, que suele revestir gran complejidad. La organización pidió al Gobierno que evaluara la persistencia de este obstáculo tras la puesta en marcha de los juzgados especializados.

5.2 Los juzgados de Violencia sobre la Mujer

Una de las principales aportaciones de la *Ley Integral* es la creación de órganos judiciales encargados de tramitar las causas de violencia de género, los llamados Juzgados de Violencia contra la Mujer, un tipo especial de juzgado que lleva a cabo (en horario de mañana) en todo lo relacionado con la violencia contra la mujer en el ámbito de la pareja o

¹¹⁹ Entrevista de Amnistía Internacional con la Coordinadora de una Unidad de Valoración Forense, el 19 de abril de 2006.

¹²⁰ Consejo de Europa Recomendación (2002)5 del *Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre la Protección de las mujeres contra la violencia*.

expareja, las siguientes tres funciones: funciones de juzgado de instrucción, funciones de juzgado de familia y funciones de juzgado de guardia.

La *Ley Integral* previó dos tipos de Juzgados de Violencia sobre la Mujer: los llamados “juzgados exclusivos”, que están ubicados en las capitales de provincia y que sólo tramitan causas de violencia de género, y los “juzgados compatibles”, que, liberados de parte de la carga de trabajo, deben combinar la tramitación de estos casos con el resto de materias de un juzgado de primera instancia e instrucción. Los nuevos juzgados exclusivos previstos y constituidos en 2005 a la entrada en vigor de la *Ley Integral* fueron 18 y los compatibles 421.

La constitución efectiva de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer se produjo el 4 de marzo de 2005¹²¹ y su funcionamiento comenzó el 29 de junio de 2005. En 2006 está prevista la creación de 20 juzgados más de carácter “exclusivo”.

Respecto a la fase de enjuiciamiento, la *Ley Integral*¹²² obliga a especializar a uno o varios Juzgados de lo Penal en cada provincia, lo cual no se ha realizado, con lo que la especialización de los órganos judiciales que celebran juicio oral y dictan sentencia en la mayor parte de los procesos por violencia de género no se ha producido.

La *Ley Integral* establece la especialización del Ministerio Fiscal, creando la Fiscalía contra la Violencia sobre la Mujer, con funciones de supervisión y coordinación del Ministerio Fiscal en esta materia. El nombramiento de la Fiscalía contra la Violencia sobre la Mujer por parte del Fiscal General del Estado se produjo el 15 de julio de 2005.¹²³

La *Ley Integral* dispone también la creación de una Sección contra la Violencia sobre la Mujer en cada Fiscalía de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Audiencias Provinciales. Las Secciones contra la Violencia sobre la Mujer están vinculadas a la creación de los juzgados de Violencia sobre la Mujer y a la materia objeto de su competencia.

La *Ley Integral*, en el marco de un apartado denominado “protocolos de actuación”, dispuso que “*el Gobierno y las Comunidades Autónomas, que hayan asumido competencias en materia de justicia, organizarán en el ámbito que a cada una le es propio los servicios forenses de modo que cuenten con unidades de valoración forense integral encargadas de diseñar protocolos de actuación global e integral en casos de violencia de género.*”¹²⁴

5.3 Preocupaciones sobre el funcionamiento de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer

Amnistía Internacional acoge con satisfacción la creación de juzgados especializados para tramitar las denuncias de violencia de género, ya que supone dar cumplimiento a una de las principales recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos en esta materia. Así, la Asamblea General de Naciones Unidas exhortó a los Estados a que “*proporcionen vías y procedimientos judiciales de fácil acceso y debidamente adaptados a las necesidades de las mujeres objeto de violencia, y que faciliten además la justa resolución de los casos.*”¹²⁵

Sin embargo, muestra preocupación por las carencias e improvisación con que estos órganos judiciales han visto la luz, así como por la poca incidencia que su implantación pueda estar produciendo en la eliminación de los obstáculos detectados por Amnistía Internacional en 2005 en relación con la protección de los derechos de las víctimas de violencia de género en la Administración de justicia.

También es motivo de preocupación la formación de las y los profesionales que integran estos nuevos juzgados, y especialmente la falta de capacitación del personal que integra los juzgados compatibles (no exclusivos) que, según ha podido saber Amnistía Internacional, son los encargados de tramitar la mayoría —casi dos tercios— de los asuntos penales por violencia de género.

¹²¹ Real Decreto 233/2005, de 4 de marzo, por el que se dispone la creación y constitución de juzgados de violencia sobre la mujer correspondientes a la programación del año 2005. (BOE de 17 de marzo de 2005).

¹²² Disposición Adicional Décima Tres bis de la LO 1/2004, de 28 de diciembre, que adiciona un nuevo párrafo en el artículo 89 bis de la LOPJ

¹²³ Real Decreto 872/2005, de 15 de julio (BOE 16 de julio de 2006)

¹²⁴ Disposición adicional segunda de la LO 1/2004, de 28 de diciembre.

¹²⁵ Doc. de ONU A/RES/52/86, párr. 10 d.

Concretamente, Amnistía Internacional muestra las siguientes preocupaciones respecto al funcionamiento de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer.

a. Criterios de distribución y desigualdad territorial

La creación de los juzgados es una potestad del Gobierno central. En palabras del Director General de Relaciones con la Administración de Justicia del Ministerio de Justicia *“el Gobierno se encuentra expresamente facultado para tomar determinadas decisiones que inciden sobre la planta judicial y su desarrollo aunque siempre mediante Real Decreto y previo informe del Consejo general del Poder Judicial y de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas.”*¹²⁶

El criterio fundamental que ha guiado al Gobierno español para la decidir la distribución y el número de Juzgados exclusivos de Violencia sobre la Mujer ha sido la carga de trabajo (el volumen de asuntos de violencia de género) de los distintos partidos judiciales. Amnistía Internacional plantea dudas acerca de la validez de la carga de trabajo como criterio de creación y distribución de juzgados especializados. La violencia de género en el ámbito de la pareja integra un conjunto de delitos, cuya cifra oscura (delitos producidos y no denunciados) es superior al 90%,¹²⁷ lo cual hace previsible un afloramiento de ese porcentaje oculto.

A los pocos meses de la puesta en marcha de los Juzgados contra la Violencia sobre la Mujer, la sobrecarga era quizá el principal obstáculo señalado. La Asociación de Jueces y Magistrados Francisco de Vitoria también ha denunciado la *“elevada carga de trabajo”* de los órganos judiciales de violencia de género y ha reclamado la *“urgente creación de nuevos órganos”* y una mayor dotación de los juzgados con competencias compartidas.¹²⁸

Del mismo modo, los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia han expresado su preocupación por la situación de los juzgados de violencia sobre la mujer, en los que la *“tónica general”* es la de *“serias disfunciones”* motivadas por *“una carga de trabajo inabarcable”* que se traduce en prolongaciones de la jornada laboral, suspensión de diligencias y *“un desgaste personal de los jueces y funcionarios que aboca a su desánimo.”*¹²⁹

El Gobierno español reaccionó ante *“el incremento significativo de las cargas de trabajo de algunos juzgados”*¹³⁰ creando los llamados “juzgados de refuerzo” que, con menos personal que un juzgado normal, tienen como finalidad realizar labores de apoyo al juzgado creado. Amnistía Internacional ha podido saber que en la práctica este tipo de juzgado desempeña el mismo trabajo que un juzgado normal pero con menos personal.

Esta es la situación en la que se encuentran el Juzgado nº 1 y el bis (de refuerzo) de Violencia sobre la Mujer de Valencia, que incluye la dotación de personal de una juez, una secretaria judicial, y tres funcionarios/as, *“cuando lo normal son nueve y tenemos que hacer el mismo trabajo que un juzgado normal. El refuerzo era de seis meses pero ante la necesidad, lo hemos pedido prorrogar.”*¹³¹

El juez de Valencia, entrevistado por Amnistía Internacional se lamentaba de la falta de medios y de personal, y argumentaba que *“el partido judicial de Valencia, por volumen de trabajo debería tener al menos tres Juzgados exclusivos de Violencia sobre la Mujer.”*¹³² En referencia a la desigual distribución de los juzgados, en una entrevista posterior concedida a un medio de comunicación afirmó que su juzgado *“tramita el doble de asuntos que el de Alicante y cuatro veces más que el de Bilbao o Vitoria.”*¹³³ Y la juez de refuerzo del mismo partido judicial se pronunciaba en el mismo sentido:

¹²⁶ Ricardo Bodas Martín, Director General de Relaciones con la Administración de Justicia. *Actividad del Ministerio de Justicia en la promoción de los instrumentos para la tutela judicial de las víctimas de violencia de género*, II Congreso sobre violencia doméstica y de género. Granada, 23 y 24 de febrero de 2006, pág.13.

¹²⁷ Estimación de Amnistía Internacional realizada a partir de los datos de la Macroencuesta de 2002 de la estadística judicial de 2003 e incluida en el informe *Más allá del papel*, pág. 12

¹²⁸ Terra actualidad (www.terra.es) de 29 de marzo de 2006.

¹²⁹ El País (Sociedad), 20 de mayo de 2006.

¹³⁰ Ricardo Bodas Martín, Director General de Relaciones con la administración de justicia. *Actividad del Ministerio de Justicia en la promoción de los instrumentos para la tutela judicial de las víctimas de violencia de género*, II Congreso sobre violencia doméstica y de género. Granada, 23 y 24 de febrero de 2006, pág.13.

¹³¹ Entrevistas de Amnistía Internacional con la juez “de refuerzo” del Juzgado de Violencia contra la Mujer de Valencia, el 11 de abril de 2006.

¹³² Entrevista de Amnistía Internacional con el Juez del Juzgado de Violencia sobre la Mujer nº1 de Valencia, el 11 de abril de 2006.

¹³³ <http://sevilla.abc.es/sevilla/pg060429/prensa/noticias/Valencia.Nacional>, de 29 de abril de 2006

*“Nos entran trece o catorce asuntos a despachar en una mañana, porque nuestro horario es hasta las tres... Si tuviéramos tiempo para hacerlo bien...”*¹³⁴

Amnistía Internacional ha entrevistado a funcionarios y funcionarias de la Administración de justicia de distintos juzgados exclusivos de distintas Comunidades Autónomas y todos han centrado sus quejas en el alto volumen de asuntos y las dificultades de realizar su trabajo en la jornada de mañana. La fiscal jefa de Valencia encargada de violencia contra la Mujer relató a Amnistía Internacional las condiciones del personal del juzgado de violencia sobre la mujer: *“Están saliendo más tarde que otros juzgados y nadie les paga horas extra. Si a eso le sumamos que todo el personal de estos juzgados cobra menos porque no hace guardias, y las dos guardias suponen 600 euros más a final de mes...”*¹³⁵

A Amnistía Internacional le consta que algunas Comunidades Autónomas han pedido al Ministerio de Justicia la creación de más juzgados y se les ha concedido, en ocasiones sin fundarse la decisión del Gobierno en el criterio de carga de trabajo. Por ejemplo, la creación de un juzgado exclusivo para Vitoria y otro para San Sebastián, que no estaban inicialmente previstos, se fundó *“en el marco de lealtad que rige la colaboración entre este Ministerio con las Comunidades Autónomas y haciendo realidad el compromiso de que la creación de los Juzgados de Violencia sobre la mujer exclusivos se haría con el mayor de los consensos.”*¹³⁶

La Comunidad de Madrid ha solicitado al Ministerio de Justicia más juzgados exclusivos, pero sólo se le ha concedido uno, que hará el número cinco en la región y entrará en funcionamiento en torno al mes de junio de 2006. El argumento utilizado para la solicitud por los responsables de la citada Comunidad Autónoma fue el *“alarmante aumento de muertes por violencia de género en Madrid, ya que en los cinco primeros meses del año ya se llevan contabilizadas siete mujeres muertas por maltrato doméstico o familiar, frente a las cuatro muertes registradas a lo largo de 2005.”*¹³⁷

A Amnistía Internacional le preocupa que la distribución territorial de los juzgados exclusivos pueda estarse desarrollando de forma inadecuada y por ello cree que, ante los planes de incremento en el número de estos juzgados, es necesario evaluar su funcionamiento y la idoneidad de los criterios utilizados para su creación.

b. Condiciones inadecuadas para las víctimas

Amnistía Internacional ha podido conocer la falta de medios con la que algunos juzgados especializados deben desempeñar su tarea diaria, especialmente cuando las carencias afectan a la protección efectiva de derechos de la víctima. En palabras de una de las profesionales de un juzgado exclusivo de violencia contra la mujer: *“Hay que pedir una sala de vistas prestada... Estamos de prestado en todos lados.”*¹³⁸

El sindicato Comisiones Obreras denunció la falta de medios de los juzgados exclusivos de violencia sobre la mujer de Vigo y de La Coruña, señalando que el juzgado de Violencia sobre la Mujer de Vigo carece de una habitación aislada que permita a las víctimas estar separadas de sus agresores por lo que se “refugian” en la sala de la fotocopidora.¹³⁹

La existencia de disfunciones organizativas y la falta de medios pueden ser circunstancias consustanciales a la puesta en marcha de un proyecto de la envergadura de la implantación de este tipo de juzgados. Sin embargo, la organización ha podido detectar que en numerosas dependencias judiciales las víctimas prestan declaración en el despacho colectivo donde trabaja todo el personal del juzgado, excepto juez y secretario/a. Esto implica que deben prestar declaración delante de al menos seis personas, además del funcionario o funcionaria concreta que le recibe declaración. Una abogada defensora de mujeres víctimas de violencia de género se expresaba en estos términos: *“Yo he visto cómo se toma declaración a la mujer en medio de las salas, con todos los oficiales delante [...] que a una mujer que está explicando su drama, que estén sonando cien teléfonos, que todo el mundo se vaya cruzando... pues realmente impide que pueda explicar todo lo que tiene que explicar.”*¹⁴⁰

¹³⁴ Entrevistas de Amnistía Internacional con la juez “de refuerzo” del Juzgado de Violencia contra la Mujer de Valencia, el 11 de abril de 2006.

¹³⁵ Entrevista de Amnistía Internacional con la Fiscal coordinadora de Violencia sobre la Mujer, el 11 de abril de 2006.

¹³⁶ Ricardo Bodas Martín, op. Cit, pág. 7.

¹³⁷ http://actualidad.terra.es/provincias/madrid/articulo/comunidad_reclama_juzgados_violencia_genero_872848.htm

¹³⁸ Entrevista de Amnistía Internacional con la Coordinadora de una Unidad de Valoración Forense, el 19 de abril de 2006.

¹³⁹ La Voz de Galicia, 14 de marzo de 2006

¹⁴⁰ Entrevista de Amnistía Internacional a Lara Padilla, abogada especializada en la defensa de mujeres víctimas de violencia de género, Barcelona, 26 de abril de 2006.

Amnistía Internacional ha podido saber que en ocasiones las víctimas y los agresores se siguen encontrando en los pasillos de los juzgados. Así se expresaba un juez cuyo juzgado de Violencia sobre la Mujer carecía de espacio para facilitar esta separación: *“Lo que hay que gastarse es dinero... que la señora [la víctima] se sienta arropada depende de la apuesta de la Administración” [...] yo pedí que pusieran una sala para que esperara la señora [la víctima], pero no me lo han concedido.*¹⁴¹

En un Juzgado de Violencia sobre la Mujer donde la Administración habilitó salas para separar a las víctimas de los agresores, éstas no se usan porque están situadas en un piso distinto al del despacho judicial, y ello ralentiza la práctica de las diligencias. Así lo explicada una abogada con varios asuntos en estos juzgados: *“Cuando ellas [las víctimas] llegan a los juzgados de violencia, pese a que hay salas, están todos juntos y ahí se encuentran durante cuatro horas más, uno delante de otro... yo pregunté a la gente de la oficina de atención a las víctimas, ¿por qué no se activan las salas de separación? y me respondieron que para las juezas es muy complicado porque las salas están abajo y preferían hacerlo arriba...”*¹⁴²

El proceso penal por violencia de género Laura¹⁴³ fue tramitado en este juzgado. Ella describía así la espera antes de entrar a declarar: *“Yo he visto peleas entre una pareja en la sala de espera del juzgado, pasan delante de ti hombres esposados, eso es durísimo.”*

Amnistía Internacional pide que se proteja, con los medios necesarios para que las condiciones sean adecuadas, el derecho a la intimidad y la seguridad de las víctimas durante su estancia en los juzgados.

c. Déficits en la formación

“La falta de conocimiento teórico sobre la violencia de género, sus causas y sus consecuencias, es suplantada por los estereotipos de una cultura machista que inciden negativamente en la comunicación con las víctimas”.

Rosario Fernández Hevia. Magistrada de lo Penal. Ex -Decana de los Juzgados de Gijón.¹⁴⁴

La Asamblea General de las Naciones Unidas exhorta a los Estados Miembros a que *“establezcan módulos de capacitación obligatorios, transculturales y sensibles a la diferencia entre los sexos, destinados a la policía y los funcionarios del sistema de justicia penal en que se examine el carácter inaceptable de la violencia contra la mujer, sus repercusiones y consecuencias y que promuevan una respuesta adecuada a la cuestión de ese tipo de violencia.”*¹⁴⁵

Amnistía Internacional reconoce como un paso positivo la inclusión en la formación impartida a las nuevas promociones de jueces en la Escuela Judicial de un curso monográfico de tres días de duración dedicado a la violencia de género. Sin embargo, la formación para quienes ejercen sus funciones en órganos judiciales especializados sigue siendo deficitaria.

La Secretaria Judicial de uno de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer expresó a Amnistía Internacional su queja por la falta de prioridad que se ha dado a la formación de toda la plantilla de estos nuevos juzgados: *“Nadie nos dio una formación al llegar y tampoco nadie nos la pidió para entrar.”*¹⁴⁶

Los Juzgados de Violencia sobre la Mujer no integran una jurisdicción especializada en sentido estricto, como la de los Juzgados de lo Social, o de lo Contencioso-Administrativo, motivo por el cual los jueces de violencia sobre la mujer no tienen la obligación de recibir formación. Por otra parte, los cursos voluntarios que se imparten, así como los congresos de jueces de este tipo de órganos judiciales, están centrados casi exclusivamente en cuestiones jurídicas y

¹⁴¹ Entrevista de Amnistía Internacional al Juez del Juzgado de Violencia sobre la Mujer de Vitoria (24 de abril de 2006).

¹⁴² Entrevista de Amnistía Internacional a Lara Padilla, abogada especializada en la defensa de mujeres víctimas de violencia de género, Barcelona 26 de abril de 2006.

¹⁴³ Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional, Barcelona, 26 de abril de 2006.

¹⁴⁴ *La jurisdicción especializada: los juzgados de violencia contra las mujeres*, en Revista Themis, nº 0; diciembre de 2005, p.29.

¹⁴⁵ Doc de la ONU: A/RES/52/86 de 2 de febrero d 1998; párr. 12 a)

¹⁴⁶ Entrevista de Amnistía Internacional con la Secretaria Judicial de un Juzgado de Violencia sobre la Mujer Exclusivo, el 24 de abril de 2006.

procesales, sin profundizar sobre las necesidades de la víctima, el ciclo de la violencia y otras características específicas de este tipo de delito¹⁴⁷. Lo mismo ocurre con la formación que ofrece el Consejo General del Poder Judicial.¹⁴⁸

La formación no debería exigirse sólo a jueces y secretarías/os judiciales, sino al conjunto de profesionales que integran la plantilla de un juzgado. Amnistía Internacional ha podido saber que si es escasa y poco multidimensional la formación de jueces/zas y secretarías/os, el resto del personal adolece de una falta de formación aún mayor. El juez de un juzgado exclusivo se quejaba de la falta de formación inicial del conjunto de funcionarios y funcionarias que habían accedido a su juzgado: *“Vienen de una bolsa de empleo general de la Administración, que ni siquiera garantiza que tengan formación en Justicia, menos aún en violencia de género.”*¹⁴⁹

Una abogada con experiencia en la defensa de mujeres víctimas de violencia de género relataba la desigualdad existente, en función de la mayor o menor sensibilidad de quien dirija el juzgado, dentro incluso de los juzgados llamados especializados: *“El funcionamiento es muy desigual. Hay juzgados que funcionan muy bien, que sabes que la juez va a tomar declaración al máximo de testigos, que va a practicar todas las pruebas posibles [...], pero en cambio hay otros juzgados de violencia que ni siquiera toman declaración a la víctima que ha sido citada, para admitir o inadmitir la orden de protección [...] a mí me ha pasado dos veces con esta juez en la última semana.”*¹⁵⁰

Amnistía Internacional considera esencial la formación específica y reclama medidas de formación obligatoria del personal de la Administración de Justicia que garanticen la sensibilización, capacitación y el trato adecuado a todas las víctimas de estos delitos.

d. Trámites esenciales realizados por juzgados no “especializados”

A un año de la implantación de la especialización de la justicia en casos de violencia de género, Amnistía Internacional muestra preocupación por que trámites procesales esenciales para la protección efectiva de los derechos humanos de las víctimas se sigan realizando por órganos judiciales no especializados. Los más importantes son los siguientes:

- Órdenes de protección: La solicitud de esta orden es un trámite esencial para la seguridad y situación posterior de la víctima, y sin embargo en ocasiones es tramitada por órganos sin especialización. El Juzgado de Violencia contra la Mujer sólo funciona por las mañanas y no incluye fines de semana, lo cual implica que todas las diligencias urgentes relacionadas con la violencia de género las realizan los juzgados de guardia que por turno corresponda, ninguno de los cuales es un juzgado especializado.

Amnistía Internacional ha sido informada de casos en los que los juzgados de guardia citan a la víctima que ha solicitado la orden de protección para realizar la comparecencia previa a la decisión de concesión de la misma, y dejan la decisión sin tomar. Al día siguiente se vuelve a citar a la víctima pero ya en el juzgado de Violencia sobre la Mujer, obligando a la víctima a volver al juzgado otro día más. Como relató a Amnistía Internacional una abogada defensora de los derechos de las mujeres: *“La mujer lleva desde el día anterior en comisaría con la denuncia, luego pasa al juzgado de guardia, pero tiene que volver al día siguiente al de violencia... ¡Tres días!, una mujer con una situación psicológica y emocional que...”*¹⁵¹

Tampoco es obligatoria la intervención de las Fiscalías especializadas en violencia sobre la Mujer en la comparecencia para decidir sobre la de orden de protección ante un juzgado de guardia. Así, la Instrucción 7/2005 de la Fiscalía General del Estado prevé que *“salvo que el número de fiscales adscritos lo permita, la Sección no intervendrá en las solicitudes de protección presentadas ante el Juzgado de Instrucción en funciones de guardia...”*¹⁵²

¹⁴⁷ Ver, como ejemplo, los temas debatidos en el II Seminario de formación de jueces de violencia sobre la mujer con competencias exclusivas. Santander, 20 y 21 de octubre de 2005

¹⁴⁸ Ver la formación que facilita el Consejo General del Poder Judicial en www.poderjudicial.es

¹⁴⁹ Entrevista de Amnistía Internacional con el Juez del Juzgado de Violencia sobre la Mujer nº1 de Valencia, el 11 de abril de 2006.

¹⁵⁰ Entrevista de Amnistía Internacional a Lara Padilla, abogada especializada en la defensa de mujeres víctimas de violencia de género, Barcelona 26 de abril de 2006

¹⁵¹ Entrevista de Amnistía Internacional a Lara Padilla, abogada especializada en la defensa de mujeres víctimas de violencia de género, Barcelona 26 de abril de 2006.

¹⁵² Instrucción 5/2005, de la FGE, pág. 24.

- Juicio oral y sentencia: A pesar de que la *Ley Integral* obliga a especializar a los juzgados de lo penal, el Consejo General del Poder Judicial decidió, en abril de 2005, “mantener un periodo de espera de seis meses desde la entrada en vigor de la ley a fin de valorar el impacto que sobre las cargas de trabajo de los Juzgados de lo Penal pueda suponer.”¹⁵³ El 25 de enero de 2006 el Pleno del Consejo General del Poder Judicial decidió volver a aplazar otros seis meses la especialización de los juzgados de lo penal.

Las Audiencias Provinciales sí han sido habilitadas para enjuiciar causas relacionadas con la violencia de género; en algunos casos se han designando secciones exclusivas y en otros secciones compatibles. Pero puesto que la petición máxima de pena no suele superar los cinco años de prisión, la mayoría de los juicios y las sentencias para este tipo de delitos tienen lugar precisamente en los juzgados de lo penal. En 2005, el total de causas elevadas al juzgado de lo penal o a la audiencia provincial relacionadas con violencia doméstica, incluida la violencia de género, fue de 18.152; de ellas, 17.911 fueron enjuiciadas por juzgados de lo penal y sólo 241 en Audiencias Provinciales.¹⁵⁴ Como manifestó a Amnistía Internacional la Secretaria Judicial de un juzgado exclusivo de violencia sobre la mujer: “En un año hemos podido mandar a la Audiencia Provincial uno o dos casos.”¹⁵⁵ La fiscal especializada en violencia de género de Valencia mostró su preocupación porque “por muy bien que hagan el trabajo los juzgados de violencia, luego la sentencia la va a dictar el juez de lo penal que le toque por reparto, que ya no es especializado.”¹⁵⁶

Amnistía Internacional muestra preocupación por la falta de cumplimiento de la *Ley Integral* en lo relativo a la especialización de los juzgados sentenciadores, y pide al Gobierno español que actúe con todos los medios a su alcance para realizar la habilitación de juzgados de lo penal especializados.

- Otras diligencias: Los quebrantamientos de medidas de alejamiento impuestos en procesos de violencia de género, cuando dicho quebrantamiento no tenga como consecuencia una agresión u otro tipo de delito, también son tramitados por juzgados distintos a los de violencia sobre la mujer. Tampoco resulta competencia de los juzgados de Violencia sobre la Mujer el delito de impago de pensiones de alimentos, pese a ser utilizado en muchas ocasiones como una forma de violencia económica contra las mujeres por parte de sus agresores.¹⁵⁷ La falta de competencia de los juzgados de Violencia sobre la Mujer en estos aspectos implica una dispersión judicial, contraria al espíritu que guió la previsión de este tipo de juzgados.

e. El retraso en la tramitación de los asuntos civiles

Una de las novedades más importantes de la *Ley Integral* es la creación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer como juzgados de instrucción (penales) con especialización civil en todo lo relacionado con la violencia de género. Así, estos juzgados tramitan todas las diligencias civiles (separación, divorcio, nulidad) de quienes están incurso en un proceso penal por violencia de género.

Profesionales de los juzgados especializados de violencia sobre la mujer, exclusivos y compatibles, transmitieron a Amnistía Internacional el retraso que sufren las materias civiles del juzgado. Dado que la prioridad siempre la tienen las diligencias penales sobre las civiles, y producto de la sobrecarga con la que funcionan muchos de estos juzgados, las vistas civiles y las resoluciones de este tipo de casos se dilatan durante meses.

La responsable de un juzgado de Violencia sobre la Mujer declaró a la prensa “Las cosas funcionan porque todos tiramos pero hay juzgados que están colapsados y están señalando vistas civiles para después del verano de 2007.”¹⁵⁸ En esa misma noticia se recogían las declaraciones del representante del Colegio de Abogados de Valencia que admitió que “se dan casos de «picaresca» y que hay víctimas en trámites de separación, que, por consejo de los letrados, ocultan agresiones para evitar la dilación que provocaría en su ruptura matrimonial la remisión del caso al juzgado de violencia sobre la mujer.”

¹⁵³ Montserrat Comas, Op. Cit. Pág.21

¹⁵⁴ Datos del Consejo General del Poder Judicial en *La violencia doméstica en la estadística judicial* (2005)

¹⁵⁵ Entrevista con la Secretaria Judicial de un Juzgado de Violencia sobre la Mujer Exclusivo, el 24 de abril de 2006.

¹⁵⁶ Entrevista de Amnistía Internacional con Rosa Guiralt, fiscal coordinadora de violencia sobre la mujer de Valencia, el 11 de abril de 2006.

¹⁵⁷ Todas las víctimas de violencia de género entrevistadas por Amnistía Internacional para la elaboración de este informe afirmaron no recibir de parte del agresor, puntualmente y completa, la pensión de alimentos fijada judicialmente para los hijos comunes.

¹⁵⁸ <http://sevilla.abc.es/sevilla/pg060429/prensa/noticias/Valencia/Valencia/200604/29/NAC-VAL-166.asp>

Amnistía Internacional muestra preocupación por las consecuencias que estas dificultades y retrasos puedan tener en la defensa de los derechos de las víctimas de violencia de género, y recuerda que según los datos oficiales¹⁵⁹ una parte importante de las agresiones con resultado de muerte se producen en el momento de la ruptura de la pareja.

f. Las dificultades de los Juzgados “compatibles”

El Real Decreto de creación de los juzgados de Violencia sobre la mujer dispuso que “*por lo que respecta a determinados partidos judiciales en los que no se considere conveniente, en función de la carga de trabajo existente, la creación de juzgado sobre la mujer exclusivos, el Consejo General del Poder Judicial podrá acordar [...] que el conocimiento de los asuntos competencia de los juzgados de violencia sobre la mujer) corresponda a uno de los juzgados de instrucción o de primera instancia e instrucción, que compatibilizará estas materias con las del resto del orden jurisdiccional penal o penal-civil de su partido judicial.*”¹⁶⁰

Desde el inicio del funcionamiento de esos juzgados las quejas por la sobrecarga de trabajo y por la dificultad de compatibilizar la complejidad y prioridad de la nueva materia asignada con el resto de materias propias de esos juzgados fueron una constante, reconocida por Montserrat Comas, presidenta del Observatorio sobre Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder judicial. En febrero de 2006, Montserrat Comas admitía que “*los Juzgados compatibles presentan una tipología de problemas distintos, algunos de ellos difíciles de resolver*”¹⁶¹ y hacía referencia concretamente a la dificultad de compatibilizar estas nuevas materias con otras de índole penal y civil propias de este tipo de juzgado y a la desigualdad con la que las distintas Juntas de Jueces han acordado la exención de asuntos a los jueces de violencia sobre la mujer a fin de compensar la nueva carga de trabajo atribuida a éstos.

Una juez que actualmente dirige el juzgado “de refuerzo” de uno exclusivo, pero que provenía de un juzgado “compatible” manifestó a Amnistía Internacional: “*Aquí [en el juzgado exclusivo], pese a la sobrecarga, se puede aplicar la Ley. Allí [en el juzgado compatible] era imposible...en la guardia más o menos te arreglabas, pero con los juicios rápidos era una locura, ahora un caso de violencia, ahora un hurto...los asuntos civiles se iban acumulando. No teníamos tiempo. Lo que más me pesaba era que al estar así, a la mujer que llegaba con dudas, se la desincentivaba...*”¹⁶²

Amnistía Internacional insta al Gobierno español a abordar con carácter de urgencia los obstáculos que impiden que los Juzgados de Violencia sobre la Mujer denominados compatibles funcionen como órganos especializados y adaptados a las necesidades de las víctimas y a la complejidad de estos delitos.

g. Las Unidades de valoración forense integral y la actuación pericial psicológica

La *Ley Integral* compromete al Gobierno, y a las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de Justicia, a organizar los servicios forenses de modo que cuenten con unidades de valoración forense integral encargadas de diseñar protocolos de actuación. La *Ley Integral* no se refiere, sin embargo, a la función esencial de estas Unidades de Valoración: la de examen pericial de las lesiones.

El 30 de junio de 2005 el Ministro de Justicia anunció la puesta en marcha de un Plan de Actuación forense y precisó: “*Este plan consiste en la creación de una red de unidades de atención a las personas maltratadas, que dependerá de los Institutos de Medicina Legal de las Comunidades Autónomas del territorio del Ministerio de Justicia: Castilla La Mancha, Castilla y León, Asturias, Cantabria, Extremadura, la Rioja, Navarra, Aragón, Murcia, Baleares, Ceuta y Melilla. Este plan ha comenzado hoy a funcionar en Murcia y Palma de Mallorca y será introducido en el resto antes de que acabe el año. Un total de 12 equipos multidisciplinares, compuestos por psicólogos y asistentes sociales, junto a los médicos forenses, que ya operan en los Institutos de Medicina Legal, compondrán estas nuevas Unidades de Valoración Integral de Violencia de Género. El Plan irá*

¹⁵⁹ Instituto de la Mujer, en www.mtas.es/mujer

¹⁶⁰ Real Decreto 233/2005, de 4 de marzo, por el que se dispone la creación y consiguiente de juzgados de violencia sobre la mujer correspondientes a 2005 (BOE n° 65, 17 de marzo).

¹⁶¹ Montserrat Comas d'Argemir: *La aplicación de la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*. Conferencia Inaugural del II Congreso sobre violencia doméstica y de género. Granada, 23 y 24 de febrero de 2006.

¹⁶² Entrevistas de Amnistía Internacional con la juez “de refuerzo” del Juzgado de Violencia contra la Mujer de Valencia, 11 de abril de 2006.

acompañado del denominado *Protocolo de Tratamiento y Actuación Forense Integral*.¹⁶³ El Gobierno español señaló en un documento que hizo público con motivo del Consejo de Ministros del 25 de noviembre de 2005: “*Se han creado las Unidades Integrales de Valoración Forense*.”¹⁶⁴

Sin embargo, Amnistía Internacional ha podido saber que la creación y puesta en marcha de dichas unidades de valoración forense no se ha realizado en todos los Institutos de Medicina Legal, y que en los que se ha procedido a su creación, ésta no ha estado exenta de dificultades.

A pesar de que la organización ha constatado la falta de implantación de unidades de valoración forense tanto en provincias de Comunidades Autónomas con competencias en materia de Justicia, como en las restantes, a Amnistía Internacional le preocupa especialmente que la falta de coordinación entre el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas con competencias en esta materia pueda obstaculizar la implantación de este tipo de organismos en todo el territorio del Estado.

Amnistía Internacional ha podido saber que en provincias como Álava, Valencia, Ciudad Real o Madrid no existen las citadas unidades de valoración forense. Mientras en Madrid, a pesar de la falta de la unidad de valoración forense, sí existen equipos técnicos asignados a los juzgados de violencia sobre la Mujer, en Vitoria o Ciudad Real no hay Unidad de Valoración forense, ni forense o equipo técnico asignado concretamente a los juzgados especializados. Los casos son valorados por el Equipo técnico genérico del juzgado, que atiende también todos los asuntos de menores y derecho de familia.

Según información recibida por Amnistía Internacional, tampoco se ha puesto en marcha la Unidad de Valoración Forense de Zamora (Castilla y León), debido a problemas de gestión.

En Valencia, los médicos forenses que realizan la atención y examen pericial a las víctimas de violencia de género son los mismos encargados de realizar todo tipo de exámenes. El forense de Valencia entrevistado por Amnistía Internacional, no sólo no estaba especializado, sino que se manifestaba en contra de cualquier especialización para este tipo de delito. “*Yo soy psiquiatra forense e igual que veo a cualquier otra persona, creo que ya estoy especializado para ver a víctimas de violencia doméstica... todos lo estamos*.”¹⁶⁵ Este profesional sí se quejaba de la falta de personal: “*Había una psicóloga pero hace dos años la quitaron y está la plaza sin cubrir*”. Por otra parte, la clínica donde deben acudir las mujeres para ser examinadas está ubicada en el Juzgado de Guardia, donde las víctimas comparten sala de espera con detenidos y todo tipo de lesionados.

Amnistía Internacional quiso conocer la experiencia de una zona en la que recientemente ha sido establecida la unidad de valoración integral forense. Y la primera dificultad que ha podido conocer es la falta de presupuesto destinado para la creación del cargo de coordinador/a de la Unidad de Valoración Forense, puesto de trabajo de gran dedicación. La coordinadora de una unidad de valoración forense describió así su situación: “*El puesto de coordinador [de la unidad de valoración forense] es un puesto ficticio, porque no está en la Relación de Puestos de Trabajo de la Administración, no está contemplado en ningún sitio, no tenemos ningún complemento económico, nada... sin embargo los fiscales, se ha nombrado un fiscal coordinador y tiene su nombramiento y tal, nosotros no*.”¹⁶⁶

La falta de personal es quizá la carencia mayor con la que han nacido las unidades de valoración forense. Así se expresaba la citada coordinadora de una Unidad de Valoración Forense: “*Lo que tenemos es falta de personal y mucha sobrecarga de trabajo [...] En las capitales hay un forense para uno o dos juzgados de violencia, pero en los municipios de la provincia resulta muy difícil el trabajo. En el caso de la provincia, cinco juzgados viendo violencia toda la mañana, y servidas por un solo forense, que además no es especializado [...] y además ese forense tiene que pasar las consultas de los lesionados normales de los juzgados correspondientes*”. Y concluía: “*Yo para que me nombraran un forense y poder tener un equipo de tres profesionales, me tuve que negar a ver [casos de] violencia. Entonces en mi Unidad de Valoración estoy yo, que soy la coordinadora, un forense, una psicóloga y una trabajadora social, pero conozco otras donde a la coordinadora, como lleva temas de violencia, no le han puesto otro forense, y está sola con una psicóloga y una trabajadora social*.”¹⁶⁷

¹⁶³ Diario Directo, 30 de junio de 2005.

¹⁶⁴ Consejo de Ministros de 25 de noviembre de 2005, www.la-moncloa.es

¹⁶⁵ Entrevista de Amnistía Internacional con el forense de los juzgados de Valencia el 11 de abril de 2006.

¹⁶⁶ Entrevista de Amnistía Internacional con la Coordinadora de una Unidad de Valoración Forense, el 19 de abril de 2006.

¹⁶⁷ Ídem.

La falta de formación es otro de los obstáculos con los que se ha formado el equipo, que una vez constituido tampoco recibe formación por parte del propio Instituto de Medicina Legal: *“La psicóloga y la trabajadora social no tienen formación específica en violencia de género, vienen de trabajar en menores, de trabajar en familia [...] estamos formándonos a fuerza de experiencia personal, de las reuniones que tengas con la gente... y por la noche, y en el tren... es un desgaste muy grande.”*¹⁶⁸

La falta de medios materiales al servicio de estas unidades de profesionales también fue otro de los obstáculos que dificultan la labor de estos equipos. La citada coordinadora de la Unidad de Valoración Forense relataba así la falta de condiciones y medios: *“La clínica está en un sótano inmundo, donde están las bajantes de todo el edificio, donde hay un olor horroroso, donde no tenemos iluminación natural ni aire y llevamos protestando... Yo, por ejemplo, trabajo en un despacho compartido... y para pasar consulta la persona con la que comparto el despacho se tiene que ir...”*

La *Ley Integral* no especifica el papel del Equipo Técnico adscrito al Juzgado de Violencia sobre la Mujer. Y respecto a la Unidad de Valoración Integral la única mención que realiza la citada ley es la relativa a la elaboración de protocolos. Esta laguna, en opinión de las profesionales del equipo técnico adscritas a los juzgados de violencia sobre la Mujer ha creado problemas de funcionamiento de importancia. La psicóloga adscrita a un Juzgado de Violencia sobre la Mujer exclusivo, se lamentó de la falta de directrices con la que empezaron a funcionar, y de la dificultad de compaginar la atención psicológica a una persona y la elaboración de un dictamen pericial, que eran dos actuaciones completamente diferentes que le requerían al incorporarse en este trabajo: *“Yo nada más empezar el funcionamiento del juzgado me sentí obligada a hacer un informe pericial de valoración para un juicio rápido, en una entrevista de menos de 30 minutos con la mujer, pero ahora yo ya me he negado a esto, porque mi rigor profesional me lo impide.”*¹⁶⁹

Amnistía Internacional considera que la puesta en marcha de unidades de valoración forense y equipos técnicos asignados a estos juzgados supone uno de los mayores avances prácticos de la puesta en marcha de la *Ley Integral*. Sin embargo, a la organización le preocupa la falta de creación de esos equipos en varias provincias y la falta de medios que ha acompañado a la creación de las que sí se han puesto en marcha.

Además de las preocupaciones expuestas, relativas al funcionamiento de los juzgados especializados, Amnistía Internacional sostiene preocupaciones que ya manifestó en 2005 y que se exponen en los siguientes apartados.

5.4 Falta de diligencia en la defensa de los derechos de las víctimas en el proceso

“Ahora el que no llega es el abogado del turno especializado de Violencia Doméstica y de Género. La verdad es que tampoco puedo decir nada porque se que hay uno solo para cubrir este Juzgado de Violencia y el del Partido Judicial limítrofe, más los juzgados de instrucción de guardia de ambos partidos. Ayer fue lo mismo. Además el letrado que llegó me comentó que no había recibido formación especializada de su Colegio profesional y desconoce que haya un turno de guardia de 24 horas.”

Fragmento de la ponencia *“Una mañana en el diario de un juez de violencia sobre la Mujer...”*¹⁷⁰

A Amnistía Internacional le preocupa que los derechos de asistencia jurídica y de defensa de los derechos de las víctimas en el proceso judicial, recogidos en la *Ley Integral*, sigan encontrando obstáculos para su realización efectiva.

El 25 de noviembre de 2005 el Gobierno español afirmó que ya *“se garantiza la justicia gratuita para las víctimas de violencia de género, con la modificación del Reglamento de justicia gratuita”*.¹⁷¹ Sin embargo este desarrollo reglamentario no ha sido suficiente para garantizar a todas las víctimas el derecho a la asistencia letrada especializada y que permanezca al lado de la víctima en todas las diligencias policiales y judiciales relacionadas con la violencia de género sufrida.

¹⁶⁸ Ídem.

¹⁶⁹ Entrevista de Amnistía Internacional con una psicóloga del Equipo Técnico de un Juzgado de Violencia sobre la mujer, el 5 de mayo de 2006.

¹⁷⁰ Isabel Tena Franco. Magistrada- Juez de un Juzgado de Valencia, ponencia presentada al II Congreso sobre violencia doméstica y de género, Granada 23 y 24 de febrero de 2006, pág. 6.

¹⁷¹ Consejo de Ministros de 25 de noviembre de 2005, en www.la-mocloa.es

Aparte de la laguna ya destacada sobre la falta de atención letrada en sede policial, anterior al trámite de presentación de la denuncia y de la solicitud de la orden de protección, preocupa a Amnistía Internacional que los derechos de las mujeres a una información rigurosa sobre sus derechos y a una defensa letrada de calidad en el proceso judicial puedan en ocasiones no estar haciéndose realidad.

Marta¹⁷² vio a su abogado quince minutos antes del juicio. Ella había solicitado ser asistida por abogado del Turno de Oficio cuando interpuso la denuncia ante la Policía Nacional. Hablaron en el pasillo del juzgado sobre su caso, pero en el momento de entrar a la comparecencia prevista para decidir la continuación del procedimiento o el archivo de las diligencias, el juez hizo pasar sólo al abogado y cuando este se reunió de nuevo con Marta le comunicó que el Juez le había pedido que representara a su marido, que no tenía abogado y que a ella ya la defendía el Fiscal. En esta comparecencia, el Fiscal sin haberse entrevistado en ningún momento con la víctima, pidió el archivo de las diligencias *“por no revestir los hechos consideración de delito”*. Así relató Marta lo sucedido: *“la cara del abogado cuando salió de hablar con el juez... el pobre, salió blanco. Que ya no soy tu abogado, me dice, que ahora le defiende a él, porque él es quien por Ley necesita abogado, que a ti ya te defiende el Fiscal,... y digo yo, si me va a defender así el Fiscal, mejor que no me defienda nadie...”*

Sonia¹⁷³ recibió brutales agresiones físicas y constantes humillaciones por parte de su marido durante ocho años, hasta que en 2004 se separó de él y obtuvo una orden de protección judicial: *“Yo tenía moratones por todo el cuerpo, yo no podía tener el pelo largo como lo tengo ahora, porque me lo arrancaba”*. Antes del juicio, el abogado de oficio de Sonia, al que ésta no tuvo la oportunidad de ver antes de celebrarse el juicio, pactó sin su consentimiento una rebaja de pena con el abogado de su marido a cambio de que el acusado se declarase culpable: *“Cuando yo vine de la casa de acogida al juicio, ya habían llegado a un acuerdo mi abogado de oficio y el abogado de él [de pago]... hicieron un pacto y entonces él se declaraba culpable y en vez de un año de cárcel le rebajaban a seis meses en su casa, tuvo que entregar las armas, navajas y eso que tenía, pero él está libre, tan tranquilo (...) yo le dije a este señor, pero bueno, ¿tu qué estás a favor de él o mío? Porque esto no es normal... le dije al abogado ‘No me gusta’, se lo dije delante de la juez, digo, ‘No me gusta ni un pelo, te has rendido y eso no es’...”*

Amnistía Internacional considera preocupante la falta de comunicación de algunos abogados y abogadas del turno de oficio especializado con las mujeres a las que deben defender, así como la escasa información sobre el proceso que reciben las víctimas de violencia de género de estos y estas profesionales. La organización insiste en recomendar, además de un incremento en la plantilla de los turnos de oficio especializados, una formación rigurosa y sensible a las cuestiones de género y a las necesidades de las víctimas para este tipo de profesionales.

Amnistía Internacional ha podido saber que en el Turno de Oficio del Colegio de Abogados “violencia doméstica y de género” de Valencia, los/as letrados/as defienden indistintamente a víctimas y a imputados, lo cual por una parte deja en entredicho la necesidad de especialización con el fin de garantizar una correcta defensa a las víctimas y por otra reduce a la mitad el número de abogados/as que defienden a las mujeres víctimas de violencia de género.

Otro de los obstáculos que encuentran quienes ejercen la defensa de los derechos de las víctimas en el proceso es el relativo a la personación como parte acusadora en el procedimiento. Amnistía Internacional ha podido saber que algunos jueces no permiten a los abogados acompañar a las víctimas en la declaración que dará lugar a la decisión del juez sobre si celebrar o no la comparecencia de la orden de protección. Estos jueces aducen un defecto de forma: la falta de designación de Procurador de Oficio, y al no existir Turno de Guardia en los colegios de procuradores este trámite no puede ser realizado hasta el día siguiente. También existen casos en los que el juez deja entrar al abogado pero le impide intervenir y formular preguntas. La coordinadora del turno de oficio de violencia de género de un colegio de Abogados, que calificó esta práctica de *“formalismo que obstaculiza una correcta defensa de los derechos de las mujeres”*, advirtió que si el juez tiene voluntad de superar esta traba lo hace, ya que *“el procurador pasa al día siguiente y firma, puesto que es un defecto subsanable...”*¹⁷⁴

Amnistía Internacional considera esta práctica judicial totalmente contraria al deber de protección de los derechos de la víctima en el proceso judicial, previsto en la *Ley Integral*, ya que se está impidiendo que la víctima esté informada y asesorada previamente al que quizá sea el *“trámite más importante [...] de la orden de protección, y ese precisamente lo va a hacer la mujer sola. Y ¿por qué digo que es trámite más importante? porque es el trámite de salida del hogar. En la mayoría de los*

¹⁷² Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional, 19 de abril de 2006.

¹⁷³ Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional, Barcelona, 25 de abril de 2006.

¹⁷⁴ Entrevista de Amnistía Internacional con Amparo Díaz, Coordinadora del Turno de Oficio especializado en violencia de género del Colegio de Abogados de Sevilla, 18 de abril de 2006

*casos presenta la denuncia, pide una orden de protección y lo que quiere es salir de la casa con protección, porque esto va a suponer un incremento de la violencia. Y en ese trámite va a estar en la mayoría de las ocasiones desasistida”.*¹⁷⁵

En marzo de 2006, Sonia denunció las continuas llamadas, amenazas y acoso que recibe de su marido a pesar de tener una orden de alejamiento y prohibición de comunicarse con ella, y en este trámite no fue asistida por un abogado o abogada de oficio que defendiera sus derechos. Cuando fue entrevistada por Amnistía Internacional, dos meses después de esta denuncia, aún no había recibido respuesta del juzgado y se encontraba totalmente desinformada sobre el trámite que seguiría: *“Yo iba sin abogado [...] y su abogado (claro, los abogados están para defenderte), iba a saco, venga a preguntar y preguntar, y una vez ya le digo a la jueza, ‘Señoría, ya está bien que conteste una vez, pero dos no le voy a contestar a la misma pregunta’ y me dice, ‘Ab, ¿ya se la has contestado?’ [...] Me sentí como si la jueza fuera a favor del abogado, como si yo estuviera allí... abandonada, desprotegida [...] Él salió con su abogado, con los papeles, y a mí no me dieron ni mi declaración...”*¹⁷⁶

En lo que respecta a la intervención de las Fiscalías de Violencia sobre la Mujer, Amnistía Internacional ha podido conocer el funcionamiento de diferentes Secciones, y si bien reconoce que existen profesionales con enorme dedicación y sensibilidad hacia la situación de las víctimas, siguen produciéndose casos que evidencian una falta de formación y de rigor en la protección de los derechos humanos de las mujeres víctimas de violencia de género y en la perfección de este tipo de delitos.

En mayo de 2004, Eva¹⁷⁷ interpuso una denuncia por maltrato psicológico, amenazas, coacciones e insultos, contra el hombre con el que mantuvo una relación durante dos años y que desempeñaba el cargo de médico forense del partido judicial donde residía: *“Me obligaba a acompañarle a hacer las autopsias, y eso era terrible [...] un día llegué a recibir 470 llamadas de él en cuatro horas, yo me encontraba fatal, empecé a perder peso y adelgace 14 kilos, me quedé en nada”.*

Debido a que el denunciado trabaja como médico forense en el juzgado donde se comenzó a instruir la causa, cuatro jueces se abstuvieron de tramitar el procedimiento, alegando relación con el encausado y el juzgado de otro partido judicial limítrofe tuvo que hacerse cargo de la causa.

Eva encontró reticencias por parte de abogados y abogadas a desempeñar su defensa, y tuvo que tratar su caso hasta con tres abogados diferentes. A pesar de que el plazo legalmente previsto para conceder una orden de protección es de 72 horas, Eva debió esperar más de dos meses para recibirla. Más de dos años después de la denuncia, aún no se ha celebrado el juicio y su sentimiento de desamparo hacia la Administración de Justicia es total. Eva espera que se celebre el juicio y que el proceso termine, para poder dar por cerrado lo que califica de “pesadilla”. Considera que la entrada en vigor de la *Ley Integral* no ha resuelto su situación y ha denunciado la falta de diligencia del Fiscal que ha intervenido en el caso, ahora nombrado Fiscal encargado de violencia sobre la mujer en la Fiscalía de un Tribunal Superior de Justicia.

A pesar del informe de un servicio público de salud mental aportado por la víctima acreditando el maltrato, de la existencia de múltiples testigos, y de pruebas telefónicas de las amenazas y el acoso, el fiscal formuló acusación únicamente por una “falta de vejaciones injustas”, sin proponer ningún testigo como prueba y sin pedir que la víctima fuera examinada por un médico forense.

Tras huir de su ciudad, Eva tuvo que permanecer más de un año de baja laboral por motivos psicológicos y alojarse durante 22 meses un centro de recuperación para mujeres maltratadas de la localidad donde reside actualmente. Continúa en tratamiento psicológico ambulatorio.

A Amnistía Internacional le preocupa la falta de atención e infravaloración que recibe la violencia psicológica en el ámbito judicial, especialmente cuando se trata de la Fiscalía y las consecuencias de esa falta de atención pueden ser graves.

Raquel sufrió siete años de agresiones psicológicas y humillaciones por quien fue su pareja. Cuando por fin dejó la relación quiso denunciar la violencia sufrida y acudió a pedir ayuda al que consideraba que sería uno de los recursos más adecuados. Así relató Raquel lo sucedido cuando acudió a la Fiscalía especializada: *“Al mes y medio de aquella ruptura con mi maltratador, seguía incapacitada para expresarme verbalmente o por escrito. Tardé un mes y medio en decidirme a contar*

¹⁷⁵ Ídem.

¹⁷⁶ Nombre ficticio. Entrevista de Amnistía Internacional en Barcelona, el 25 de abril de 2006.

¹⁷⁷ Nombre ficticio. Entrevista de Amnistía Internacional en Madrid, 11 de mayo de 2006.

*algo, quería hacerme oír y gritar y llorar y decirle a alguien “me han roto”. Me dirigí a la Fiscalía de Violencia de Género de mi ciudad y pedí hablar con la fiscal [...] Casi sentí deseos de pedir perdón por molestarla sin llevar un ojo colgando.”*¹⁷⁸

Amnistía Internacional pide al Gobierno español y a la Fiscalía de Violencia sobre la Mujer que garantice a todas las víctimas de violencia de género la protección efectiva de sus derechos, incluida la información veraz y rigurosa a las mujeres, el inicio e impulso del proceso judicial y garantía de que este tipo de delitos son sancionados de forma proporcional al abuso grave de derechos humanos cometido.

5.5 Desprotección de mujeres en situaciones de riesgo

“Hay que hablar de la necesidad de denunciar y saber que, cuando se denuncia, no hay marcha atrás; no vale interponer una denuncia y retirarla, que es lo que está sucediendo, porque aumenta el riesgo; tienes que saber que te marchas, y que tienes un importante aparato de protección y de derechos detrás”.

Declaraciones de Soledad Murillo (Secretaria General de Políticas de Igualdad del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) recogidas por EFE el 2 de febrero de 2006.

En el informe *Más allá del papel* Amnistía Internacional mostró preocupación por que se pudiera estar denegando la orden de protección a mujeres que habían denunciado violencia de género y que se encontraban en situaciones de grave inseguridad.¹⁷⁹ La organización mostraba preocupación por la falta de credibilidad que algunos juzgados concedían al testimonio de las víctimas, especialmente cuando se trataba de violencia psicológica. Amnistía Internacional, a la vista de los casos presentados en el informe y de la desigualdad entre los distintos órganos judiciales respecto a la concesión de las órdenes de protección, pidió al Ministerio de Justicia una revisión de la aplicación por parte de los jueces del criterio del riesgo objetivo.

Las preocupaciones de Amnistía Internacional sobre la denegación de órdenes de protección se basan además en que las solicitudes de orden de protección siguen siendo tramitadas, además de por los juzgados especializados, por cualquiera de los de guardia; que en muchas ocasiones su denegación continúa sin ser adecuadamente justificada; y que en ocasiones la denegación puede producirse sin haber escuchado previamente a la mujer.

Como se observa en la siguiente tabla, referida solamente a las órdenes de protección tramitadas en juzgados especializados, el porcentaje de denegaciones varía notablemente entre Comunidades Autónomas.

¹⁷⁸ Nombre ficticio. Raquel forma parte de un grupo de mujeres víctimas de la violencia psicológica que ha emprendido una acción en el portal www.mujeresenred/nodo50.org para reivindicar el apoyo jurídico y psicológico para las víctimas de agresiones psíquicas, y quiso enviar su relato a Amnistía Internacional, recibido en Madrid el 30 de mayo de 2006.

¹⁷⁹ Amnistía Internacional: *Más allá del papel*, pág. 61

Órdenes de protección solicitadas y denegadas en los Juzgados contra la Violencia sobre las Mujeres por Comunidades Autónomas, periodo julio-diciembre de 2005					
	Incoadas	Resueltas Adoptadas	%	Resueltas Denegadas	%
Andalucía	2.836	2.380	84%	428	15%
Aragón	408	342	84%	66	16%
Asturias	396	268	68%	126	32%
Baleares	481	382	79%	70	15%
Canarias	1.657	1.240	75%	375	23%
Cantabria	218	150	69%	68	31%
Castilla y León	672	541	81%	126	19%
Castilla-La Mancha	656	558	85%	97	15%
Cataluña	2.980	2.241	75%	720	24%
Valencia	2.150	1.842	86%	269	13%
Extremadura	304	192	63%	92	30%
Galicia	678	553	82%	122	18%
Madrid	2.416	1.882	78%	532	22%
Murcia	779	662	85%	116	15%
Navarra	153	136	89%	17	11%
País Vasco	593	437	74%	153	26%
La Rioja	108	94	87%	14	13%
<i>España</i>	<i>17.485</i>	<i>13.900</i>	<i>79%</i>	<i>3.391</i>	<i>19%</i>

Fuente: Observatorio sobre violencia doméstica y de género. Consejo General del Poder Judicial. Mayo 2006.

La protección denegada

El 10 de julio de 2005 Julia Alonso¹⁸⁰ denunció a su marido por agresiones físicas y amenazas de muerte. A la denuncia adjuntó el parte de asistencia del centro de salud al que acudió, donde se reflejan lesiones físicas y la ansiedad, así como el miedo respecto de sus hijos. Al día siguiente, a petición suya se impuso al marido una medida cautelar de alejamiento y prohibición de comunicación con Julia. Tres días después, Julia Alonso ratificó la denuncia y pasó a revisión por el medico forense, el cual certificó en su informe lesiones en forma de excoriaciones en ambos codos y hematoma en región deltoidea, compatibles con el día de la agresión reflejado en la denuncia.

La comparecencia del juicio rápido se celebró sin que ni el fiscal ni la acusación particular ni la defensa del imputado interrogasen a la víctima en presencia de la juez. Como consecuencia de esa omisión, Julia no pudo dar detalles de cómo ocurrieron los hechos. A continuación el fiscal, oído el acusado y ratificada la denuncia por la víctima, pidió el sobreseimiento de la causa, por no considerar los hechos constitutivos del delito de malos tratos en el ámbito familiar, y el levantamiento de las medidas cautelares, precisando que no existía situación objetiva de riesgo. La abogada de la acusación particular pidió orden de protección con medidas civiles y el mantenimiento de la orden de alejamiento.

El día 14 de julio la juez decidió levantar la medida cautelar de alejamiento, señalando que las lesiones no se correspondían ni de forma indiciaria con la versión de Julia, siendo más compatibles con la versión del denunciado. A Julia se le comunicó telefónicamente desde el Juzgado que se había anulado la orden de alejamiento, lo que nunca le fue notificado formalmente. La letrada de la acusación particular mantuvo la acusación y el procedimiento se trasladó a un juzgado de lo penal de León para celebrarse el juicio rápido.

A partir de esta decisión, Julia Alonso se puso en contacto con la asociación ADAVAS solicitando su representación como acusación particular. El día 26 de julio se celebró el juicio en el juzgado de lo Penal. La fiscal mantuvo su postura de no acusación al denunciado y el abogado de ADAVAS sostuvo la acusación contra el denunciado y solicitó las penas correspondientes, incluida la orden de alejamiento. Sin embargo, y pesar de tratarse de un “juicio rápido”, el día 7 de agosto de 2005, aún no se había notificado la sentencia a las partes. Ese día, Julia Alonso era asesinada por su marido.

Con relación al asesinato de Julia Alonso, la Asociación ADAVAS que llevó la acusación particular en la última fase del procedimiento judicial por deseo expreso de la víctima, envió un comunicado a los medios de comunicación que incluía los siguientes párrafos:

“La Asociación ADAVAS [...] quiere dejar constancia de su indignación, repulsa y dolor por el asesinato de Julia Alonso, reseñando que buscó amparo en la Administración de Justicia y se le denegó. La víctima hizo todo lo que estaba en su mano, y lo hizo con toda diligencia y esmero, para poner en conocimiento de la Administración de Justicia unos hechos tipificados como delito. Sin embargo no se creyó su relato aún habiendo elementos objetivos que venían a corroborar su versión de los hechos.

*No sabemos si con orden de alejamiento se hubiera cometido el asesinato. Sí sabemos que se ha cometido cuando no existía esa orden de alejamiento y cuando había indicios suficientes para mantener la citada medida cautelar. [...] No se puede, ni se debe, hacer llamamientos a la víctimas para que denuncien y después cuando lo hacen dejarlas en la más absoluta indefensión. Julia Alonso tenía miedo, mucho miedo a su esposo. Éste le había amenazado de muerte y así consta en la denuncia. Pero si aún habiendo lesiones que evidenciaban maltrato físico, no la creyeron ¿cómo la iban a creer respecto de unas amenazas que no dejan huella de ningún tipo?..”*¹⁸¹

El caso de Julia Alonso pone de manifiesto que la preocupación de Amnistía Internacional de 2005 relativa a la denegación de la orden de protección judicial a mujeres en situaciones evidentes de riesgo, subsiste.

Amnistía Internacional muestra preocupación por que en algunos juzgados de Violencia sobre la Mujer se pueda estar denegando la orden de protección sin antes oír a la mujer que la solicitó: “...hay otros juzgados de violencia que ni siquiera toman declaración a la víctima que ha sido citada para admitir o inadmitir la orden de protección [...] A mí me ha pasado dos veces con esta juez en la última semana.. Puesto que la víctima está ahí citada, antes de tomar una decisión de esta

¹⁸⁰ Caso documentado por la Asociación de Defensa a Víctimas de Agresiones Sexuales (ADAVAS) de León, que ejerció la acusación particular de Julia Alonso.

¹⁸¹ Comunicado de prensa de ADAVAS. León, 9 de agosto de 2005.

*gravedad debería tomársele declaración [...], porque muchas veces en la denuncia no ha quedado reflejada la gravedad real de la situación, yo creo que es el aspecto mínimo que debería ser garantizado [...]. La citan pero no sabe a qué porque la citan por teléfono, entonces ella va para allá, se tira toda la mañana allí, y no le toman declaración...*¹⁸²

En el caso de Laura, el juzgado de Violencia sobre la Mujer, en noviembre de 2005, denegó la orden de protección por imposibilidad de localizar al denunciado. Laura se quejaba de la falta de medios del juzgado para tratar de localizarle: “Él me mandaba mensajes de móvil, y yo pensaba que con esto lo podían localizar, pero fui al Juzgado y me dijeron que eso no valía como prueba”¹⁸³. La misma juez que le denegó la orden de protección, en una comparecencia sobre las medidas civiles relacionadas con la separación, celebrada meses después en el Juzgado, le preguntó a Laura por qué en su situación no le había concedido orden de protección. “La jueza me preguntó que por qué no me habían dado una orden de protección, y yo le dije, pero si fue usted quien me la denegó.”

En el caso de Marta, la orden de protección se denegó por la constancia del juzgado de que el denunciado tenía fijada su residencia en una provincia distinta a la de la víctima. Marta¹⁸⁴ tuvo que residir en una casa de acogida durante un año y se trasladó a otra comunidad autónoma huyendo de su marido, cuyas agresiones físicas le habían producido graves secuelas. El día 17 de abril de 2006 su marido conoció el actual domicilio de Marta, y se presentó en el mismo profiriéndole amenazas e insultos. Marta denunció los hechos y pidió orden de protección, con obligación para su marido de no acercarse a ella o a su domicilio. La justificación del auto del juzgado del Juzgado de Violencia sobre la Mujer para la denegación se concentraba en el siguiente párrafo: “Vistos los términos de la solicitud formulada y la actuación del denunciado que provocó la incoación de este procedimiento penal, y puesto que no genera una situación de riesgo para la víctima, procede estimar la no concurrencia de las circunstancias que justifican la adopción de las medidas cautelares inicialmente solicitadas.”¹⁸⁵ Cuando Marta preguntó por los motivos observados para denegarle la orden de protección la respuesta del juzgado fue que el denunciado no podría entrañar peligro, ya que residía en otra provincia.

Amnistía Internacional ha recogido críticas de integrantes de equipos técnicos de los juzgados especializados sobre la falta de intervención de especialistas de la psicología o la psiquiatría forense en la valoración de peligrosidad del denunciado para el que una mujer pide orden de alejamiento. Esta valoración la realizan únicamente los jueces.

Abogadas con experiencia en la defensa de mujeres víctimas de violencia de género detectan otras lagunas de importancia en las resoluciones de concesión de la orden de protección por parte de algunos juzgados. La falta de concreción de los metros de alejamiento en la resolución judicial o que se dicte orden de alejamiento de la mujer, pero no del domicilio familiar son algunas de las lagunas detectadas. Por ejemplo, una abogada del Turno de oficio de violencia de género relató a Amnistía Internacional un caso de estas características: “La Guardia Civil acompañó, a petición nuestra, al marido a recoger su ropa y lo más personal al domicilio conyugal y, de ese modo, levantar acta de lo actuado... El marido le dijo a la Guardia Civil que él tenía orden de alejamiento de su mujer, pero no de su domicilio familiar y que, cuando su esposa no estaba, él podía ir allí; los agentes dijeron que tenía razón y llamaron a mi cliente, que estaba en mi despacho, y yo les dije: Es que si el marido sabe que ella no está en su casa, quiere decir que la está espiando...”¹⁸⁶

Amnistía Internacional recomienda que se revise, y en su caso se modifique, el procedimiento de decisión sobre la concesión de una orden de protección, y que se provea formación a los jueces que deben realizar este tipo de diligencias, incluida la relativa a la situación y necesidades de las víctimas. Al tomar la decisión sobre la concesión de una orden de protección, debe tenerse en cuenta que su denegación puede conducir a que se viole el derecho a la integridad física de la víctima. En opinión de la organización, es necesario que los juzgados tengan la obligación de fundamentar adecuadamente las denegaciones de protección solicitada.

¹⁸² Entrevista de Amnistía Internacional a Lara Padilla, abogada especializada en la defensa de mujeres víctimas de violencia de género, Barcelona 26 de abril de 2006.

¹⁸³ Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional, Barcelona, 28 de abril de 2006.

¹⁸⁴ Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional, Huelva, 19 de abril de 2006

¹⁸⁵ Auto de un juzgado de Violencia sobre la Mujer compatible, de 19 de abril de 2006.

¹⁸⁶ Entrevista de Amnistía Internacional con una abogada del Turno de Oficio Especializado del Colegio de Abogados de Madrid, el 5 de abril de 2006.

El incumplimiento de las órdenes de protección por parte de los agresores

Amnistía Internacional sostiene preocupación por la falta de diligencia en la verificación del cumplimiento de las órdenes de alejamiento de denunciados o condenados por violencia de género, tal como ilustra el caso de Sonia, que sufrió agresiones físicas por parte de su marido durante nueve años. En junio de 2004 obtuvo una sentencia que acreditaba el maltrato sufrido por Sonia y prohibía a su marido comunicarse con ella o acercarse a menos de quinientos metros de ella o de su domicilio. Esta obligación ha sido incumplida por el marido en múltiples ocasiones sin consecuencias: “*Se dedica a llamarme, diciéndome de todo, se presenta allí y, como no le abro, me dice que si estoy con el querido, que como me vea por la calle con alguno, me mata, y me ha intentado dar un par de veces con el coche y yo lo dije, pero claro, como tiene un abogado que es tan bueno...*”¹⁸⁷

Una noche de marzo de 2006, tras recibir de su marido veintidós llamadas en menos de cuatro horas, Sonia se decidió a denunciar estos incumplimientos (“*Yo le enseñé las llamadas a la jueza*”), pero cuando fue entrevistada por Amnistía Internacional, casi dos meses después de la denuncia, no ha recibido respuesta por parte del juzgado. Los hostigamientos de su marido continúan.

En la ejecución de las sentencias que llevan aparejada una orden de alejamiento, Amnistía Internacional ha podido saber que con frecuencia el juzgado no actúa a fin de que el condenado cese en el empadronamiento en la que fue vivienda familiar, y en muchos casos los agresores se niegan a empadronarse en otro domicilio. Las consecuencias prácticas son negativas para la tranquilidad y la seguridad de las víctimas, pues a todos los efectos relativos a servicios públicos, envío postal, etc., el asesor continúa residiendo en ese domicilio.

En 2005, el número de causas incoadas por incumplimiento de medidas de alejamiento y otras medidas de restricción de la comunicación del agresor con la víctima, fue de 5.895.¹⁸⁸ Sin embargo, Amnistía Internacional ha podido comprobar que no existen datos respecto a las condenas derivadas de estas denuncias.

5.6 Juicios rápidos e impunidad efectiva

La Asamblea General de la ONU, en el documento *Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal*, instó a los Estados a que “*Revisen, evalúen y enmienden periódicamente sus leyes, códigos y procedimientos, especialmente su legislación penal, para cerciorarse de su utilidad y eficacia en lo que respecta a la eliminación de la violencia contra la mujer y supriman toda disposición que permita o condone la violencia contra la mujer*”¹⁸⁹

En el año 2005 Amnistía Internacional puso de manifiesto los efectos negativos que acarrea la tramitación de las denuncias relacionadas con la violencia de género por vía de los llamados “juicios rápidos”. Con anterioridad, estas deficiencias ya habían sido criticadas por abogados/as, forenses, e incluso por el Consejo General del Poder Judicial y por la Fiscalía General del Estado.¹⁹⁰

En 2003 la memoria de la Fiscalía General del Estado alertaba de que el factor tiempo hacía “*imposible que los delitos previstos en el artículo 173, 2 del Código penal (violencia de género habitual) se tramiten por las normas de los juicios rápidos*”.¹⁹¹

Los juzgados que instruyen la denuncia presentada por violencia de género tienen la obligación de transformar el procedimiento de “juicios rápidos” en la modalidad ordinaria de investigación y juicio, si encuentran indicios de otro tipo de agresión más grave o violencia habitual. Sin embargo, Amnistía Internacional ha podido conocer que, dado el gran volumen de trabajo, es habitual en los juzgados que no se dé el tiempo ni las condiciones para que afloren todas las agresiones y la violencia continua que suele ser previa a la denuncia por una agresión concreta.

¹⁸⁷ Entrevista de Amnistía Internacional en Barcelona, el 25 de abril de 2006.

¹⁸⁸ Datos del Consejo General del Poder Judicial *La violencia doméstica en la estadística judicial* (año 2005)

¹⁸⁹ Doc de la ONU: A/RES52/86, párr. 6 a)

¹⁹⁰ Por ejemplo, en *Informe a la proposición de ley de grupos parlamentarios del Congreso (num. 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. Más ejemplos en Amnistía Internacional: *Más allá del papel*, p. 66 y 67.

¹⁹¹ Fiscalía General del Estado, Memoria 2003, p. 593.

Todas las mujeres entrevistadas por Amnistía Internacional para la elaboración de este informe cuyos procesos judiciales siguieron la modalidad de “juicios rápidos” sufrieron violencia de género habitual, e incluso en el pasado habían sido víctimas de agresiones mucho más graves de las que dieron origen al procedimiento. Sin embargo, esas agresiones anteriores no fueron esclarecidas por el juzgado.

Según datos oficiales, el 77,4% de las causas de violencia de género tramitadas en los Juzgados de Violencia contra la Mujer son relativas a hechos puntuales de violencia, y únicamente el 22,6% tramitan causas por violencia habitual, como se observa en la siguiente tabla:

Violencia de género habitual y lesiones puntuales. Juzgados de Violencia sobre la Mujer					
Violencia y lesiones puntuales (arts. 153 y 148 del Código penal)		Violencia habitual (Artículo 173 del Código penal)		TOTAL	
30.952	77,4%	9.025	22,6%	39.977	100%

Fuente: Consejo General del Poder Judicial, 2006. Actos de violencia. Juzgados de Violencia contra la Mujer (julio-diciembre de 2005).

Por otro lado, la estadística judicial no ofrece datos sobre tasa de condenas y absoluciones según tipo de procedimiento judicial. Amnistía Internacional considera esencial la elaboración de este tipo de estadísticas para poder evaluar el efecto de determinadas modalidades procesales, como los “juicios rápidos”, sobre el resultado del proceso.

Una abogada defensora de mujeres ante la violencia de género, con larga experiencia, expresaba en estos términos su desacuerdo con la tramitación de la violencia de género por la modalidad de “juicios rápidos”: *“En los casos que yo llevo que obtienen sentencia condenatoria, en más de dos tercios hubo alguna sentencia absolutoria previa, ¿por qué? Porque se ha hecho mediante juicio rápido, pero una vez que ya se encauza y se hace una denuncia completa y se tramita, terminan siendo sentencias condenatorias [...] una vez que el cauce procesal te permite desarrollar la prueba.”*¹⁹²

Pero la práctica diligente de la prueba precisa tiempo, y como se ha señalado en páginas anteriores, los Juzgados de Violencia sobre la Mujer funcionan, en muchos casos, con una elevada carga de trabajo y poco tiempo. Las dificultades que entraña practicar una prueba rigurosa en este contexto de sobrecarga de trabajo, fueron manifestadas, entre otros/as profesionales, por una médica forense. En casos en los que, tras un examen inicial se detectan indicios de agresiones anteriores o se precisa una prueba psicológica posterior, la práctica habitual de los/as profesionales forenses es la de elevar un informe (“parte de estado”) aconsejando la continuación del procedimiento por otra vía distinta al juicio rápido, de manera que exista la posibilidad de practicar la prueba necesaria: *“A la más mínima sospecha que nosotros tengamos de que se está escondiendo algo... nosotros la volvemos a citar. Entonces ya no se puede celebrar juicio rápido.”*¹⁹³

Sin embargo este tipo de informe no siempre es bien recibido por los jueces: *“[reaccionan] unas veces bien y otras, mal. Yo por mi experiencia siempre que voy a entregar un informe de estas características entro y hablo con el magistrado y se lo explico [...], porque si simplemente se encuentra el papel le puede parece mal... Muchas veces las mandan al forense como un requisito más que hay que hacer... mientras está en el forense, se están terminando otros papeles para, en cuento venga del forense, resolver...”*¹⁹⁴

Las víctimas de violencia de género tardan una media de siete años y medio en denunciar los abusos sufridos.¹⁹⁵ Sin embargo, la modalidad procesal de los juicios rápidos únicamente enjuicia la punta de un gran iceberg. A Amnistía Internacional le preocupa que puedan quedar impunes graves violaciones de derechos humanos sufridas por la mujer con anterioridad, dada la rapidez con la que tramita el proceso y las dificultades probatorias mencionadas. Una abogada entrevistada por la organización citó como ejemplo de lo expuesto, entre otros delitos, las agresiones sexuales sufridas por muchas de las mujeres víctimas de violencia: *“Allanamiento de morada, detención ilegal, el robo, amenazas... ya ni te cuento las agresiones sexuales, nadie quiere oír hablar de las agresiones sexuales. Se siguen haciendo invisibles las agresiones sexuales. Mujeres que en el acto del juicio refieren cómo han sido amenazadas o golpeadas porque no querían mantener relaciones*

¹⁹² Entrevista de Amnistía Internacional con Amparo Díaz, la Coordinadora del Turno de Oficio del Colegio de Abogados de Sevilla, especializado en violencia de género, 18 de abril de 2006.

¹⁹³ Entrevista de Amnistía Internacional con la Coordinadora de una Unidad de Valoración Forense, el 19 de abril de 2006.

¹⁹⁴ Ídem.

¹⁹⁵ La violencia doméstica contra las mujeres, Defensor del Pueblo, Madrid, 1998 p. 116

*sexuales [...] aquí se recoge en el acta y nadie libra testimonio para que se investigue qué ha pasado aquí...se siguen obviando la mayoría de los actos de violencia.”*¹⁹⁶

El informe *Más allá del papel* ya se incluía la preocupación de que la utilización de los juicios rápidos como modalidad procesal habitual ante la violencia de género pudiera estar propiciando impunidad efectiva. Una semana después de la presentación del informe, la organización era recibida por el Ministro de Justicia¹⁹⁷, ocasión en la que pudo transmitir las preocupaciones y recomendaciones en esta materia. Al tratar el problema citado, el Ministerio de Justicia informó de que estudiaría si estas dificultades se seguían produciendo una vez implantados los Juzgados de Violencia sobre la Mujer. Amnistía Internacional no tiene constancia de que esta verificación se haya producido, y si le consta que el problema persiste, tras un año de implantación de los nuevos juzgados.

¹⁹⁶ Entrevista de Amnistía Internacional con Amparo Díaz, Coordinadora del Turno de Oficio especializado del Colegio de Abogados de Sevilla, 18 de abril de 2006.

¹⁹⁷ Reunión de Amnistía Internacional con el Ministro de Justicia, 23 de mayo de 2005.

En resumen, las principales preocupaciones con relación a los juzgados especializados son:

- La mayor parte de estos juzgados, especialmente los denominados “compatibles”, funcionan con una gran sobrecarga de trabajo, y a la organización le preocupa que este exceso de carga de trabajo pueda redundar en perjuicio de las garantías de las víctimas en el proceso.
- Decisiones y trámites esenciales del procedimiento, como el juicio oral y la sentencia en la mayor parte de los procesos, o las decisiones sobre órdenes de protección se siguen realizando por juzgados no especializados.
- Los juzgados denominados “compatibles” no están funcionando en la práctica como órganos especializados, adaptados a las necesidades de las víctimas y a la complejidad de estos delitos con profesionales formados.
- Falta de creación de unidades de valoración forense y equipos técnicos asignados a estos juzgados en varias provincias, y algunas de las unidades de valoración integral creadas adolecen de la falta de medios materiales y humanos.
- Amnistía Internacional continúa observando estereotipos y decisiones judiciales que perjudican a los derechos de las víctimas, incluso en el seno de Juzgados de Violencia sobre la Mujer y fiscalías especializadas. Faltan programas de formación obligatoria, que alcancen a todas y todos los profesionales de los Juzgados de Violencia sobre la mujer y de las Fiscalías especializadas.

Otras preocupaciones relacionadas con el ámbito judicial son:

- No todas las víctimas de violencia de género tienen garantizado el acceso efectivo a una asistencia letrada de calidad y en ocasiones la actuación del Ministerio Fiscal evidencia una falta de diligencia para la persecución del delito.
- Amnistía Internacional sigue detectando casos de víctimas a las que se les deniega la orden de protección a pesar de encontrarse en condiciones de riesgo y de gran inseguridad. A la organización le preocupa que esta denegación esté relacionada con la falta de crédito que concedan algunos jueces al testimonio de la víctima que pide protección.
- La Administración de justicia, especialmente a través del cauce de los “juicios rápidos”, enjuicia mayoritariamente la punta del iceberg de una violencia que suele ser continuada. A la organización le preocupa que la falta de tiempo y diligencia en la actividad probatoria propicie la impunidad efectiva de graves actos de violencia anteriores al que motivó la denuncia.

VI. Reparación

La Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución 52/86 “exhorta a los Estados miembros a que se cercioren de que las mujeres que hayan sido víctimas de violencia reciban, por vía oficial y extraoficial, una reparación rápida y justa del daño sufrido, incluido el derecho a reclamar restitución o compensación de la persona declarada culpable o del Estado”¹⁹⁸

El derecho a obtener una reparación justa y adecuada es parte integrante del derecho de toda víctima de una violación de derechos humanos a obtener justicia. No es posible concebir la completa obtención de justicia sin el acceso efectivo de las víctimas a una completa reparación.

A pesar de esta unidad entre justicia y reparación se ha querido individualizar el capítulo relativo a la reparación para resaltar que la Ley Integral nada estableció respecto a este importante derecho de las víctimas. No se trata, por tanto, en este caso de evaluar el cumplimiento del Estado de los compromisos de la Ley Integral, sino de seguir constatando la falta de mecanismos legales y de otro tipo que aseguren a las mujeres que han sufrido la violencia de género: medios efectivos de rehabilitación, que las devuelva a la situación anterior a la violencia; compensación económica justa y adecuada al daño sufrido; y garantías de no repetición de los abusos.

6.1 Observaciones de Amnistía Internacional en 2005

Una de las recomendaciones más importantes de Amnistía Internacional en el proceso de tramitación parlamentaria de la *Ley Integral* fue la relativa al derecho de las víctimas a obtener reparación.¹⁹⁹ Desafortunadamente esta recomendación no fue atendida y la citada ley se aprobó sin incluir este derecho.

En la carta enviada por el presidente del Gobierno a Amnistía Internacional y todas las personas firmantes de la acción derivada del lanzamiento del informe *Más allá del papel* se afirma que “la Ley (de protección integral) garantiza la reparación completa a las víctimas para su integración social y laboral plena, a través del derecho a una acción integral.”²⁰⁰

A Amnistía Internacional le preocupa que el Gobierno pueda estar confundiendo la atención integral con la reparación. Si nos atenemos a lo dispuesto en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos²⁰¹, es preciso distinguir entre medidas de asistencia integral a las víctimas y el derecho a la reparación, que se enmarca en la tutela de los derechos de todas las víctimas de abusos graves de derechos humanos. La *Ley Integral* recoge, en efecto, medidas de asistencia integral para las víctimas, pero no el derecho a la reparación, como parte sustancial de la tutela judicial. Este derecho de las víctimas y de sus familiares a la reparación implica que el Estado tiene la obligación de garantizar:

- a) la completa recuperación de las víctimas y de sus familiares afectados: el Estado debe devolver en la medida de lo posible a la víctima (y a sus familiares afectados/as) a la situación anterior a la agresión o agresiones sufridas.
- b) la obtención efectiva de una indemnización. El Estado debe garantizar una indemnización adecuada al daño sufrido por la víctima, aún en los casos en los que existe un autor directo de la agresión, si éste no puede pagarlo, repercutiendo más tarde al condenado la cantidad adelantada por el Estado.
- c) la no repetición de los abusos: el Estado debe asegurar que la mujer no sea víctima de represalias o nuevas agresiones, y para ello asegurar una protección efectiva de todas las víctimas.

¹⁹⁸ Doc de la ONU: A/RES/52/86, párr. 10 c)

¹⁹⁹ Amnistía Internacional: *Recomendaciones de Amnistía Internacional al Proyecto de Ley Orgánica de Medidas de Protección contra la Violencia de Género*, 6 de julio de 2004.

²⁰⁰ Carta recibida por correo electrónico el 8 de junio de 2005 desde la dirección gabinete@presidencia.gob.es

²⁰¹ Amnistía Internacional: *Más allá del papel*, p. 72 y siguientes.

A pesar de que el Estado debe garantizar que todas las víctimas de abusos de derechos humanos reciban una compensación económica por los daños, Amnistía Internacional documentó en el informe *Más allá del papel*,²⁰² casos en los que, por declararse insolvente el condenado, las mujeres y sus familiares quedaban en situaciones de gran indefensión. La organización documentó también los efectos de la falta de un procedimiento ágil y accesible para que las víctimas y sus familiares obtengan reparación del Estado cuando sus instituciones y sus agentes han actuado con falta de diligencia.

En 2005, tras el citado informe y en acciones posteriores, Amnistía Internacional pidió al Gobierno español que promoviera la adopción de medidas legislativas que logran paliar la alguna en la Ley Integral en este ámbito, asegurando una reparación justa y adecuada a todas las víctimas de violencia de género en el ámbito familiar, especialmente cuando el Estado no ha actuado con la debida diligencia.

6.2 Preocupaciones actuales de Amnistía Internacional respecto a la reparación

En las primeras comparecencias de las víctimas ante el órgano judicial, una vez presentada la denuncia, se les pregunta si quieren recibir la indemnización del denunciado en caso de que éste sea condenado. Amnistía Internacional ha podido saber, a través de testimonios de abogadas y de las propias víctimas, que es frecuente que las mujeres renuncien a ser indemnizadas, por razones de sentimiento de culpabilidad, y por miedo a ser consideradas “interesadas”. Una abogada defensora de los derechos de las mujeres se declaraba contraria a que el resarcimiento del daño sea planteado en el proceso como opcional, especialmente para este tipo de víctimas: “*Muchas mujeres lo hacen porque este tipo de víctimas sienten que tienen que demostrar su honestidad*”.

Laura,²⁰³ que recibió agresiones físicas y psicológicas durante dos años, renunció a ser indemnizada, para que en el juzgado entendiera que no mentía: “*Yo sólo decía, que me vea [la juez], que me escuche y que vea que no soy una embustera*”.

Esta práctica, dadas las características psicológicas de este tipo de víctimas y su temor de ser percibidas como “interesadas”, puede afectar negativamente al derecho esencial de las víctimas en el proceso penal de recibir compensación por el daño sufrido, por lo que estas diligencias procesales deberían adaptarse a los casos de violencia de género.

A la organización le preocupa que, como ya puso de relieve en 2005, las indemnizaciones fijadas en sentencia no sean proporcionales al daño sufrido por este tipo de víctimas, y se siga tomando como base el baremo aplicable a lesiones producidas en accidentes de tráfico, que suelen ser lesiones imprudentes. Una abogada coordinadora del Turno de oficio especializado en violencia de género de un Colegio de Abogados, se expresaba en estos términos: “*Por una violación, un millón de pesetas, y por una violación continuada durante quince años: un millón de pesetas. ¿Cómo podemos decir que los padecimientos de esta persona valen un millón de pesetas?*”²⁰⁴

La preocupación expresada en 2005 respecto a la falta de medios puestos a disposición de los juzgados para hacer efectivo el derecho de las víctimas a percibir la indemnización del condenado, subsiste. Amnistía Internacional ha podido comprobar que en muchos casos siguen siendo víctimas o abogadas de las víctimas las que aportan pruebas de solvencia al juzgado, pero que la respuesta del órgano judicial en estos casos es, en general, débil.

Abogadas entrevistadas por Amnistía Internacional relataron que es habitual que el juzgado haga constar la declaración de insolvencia del denunciado, sin emplear en muchos casos, posteriormente, la diligencia suficiente para comprobar la veracidad de esta declaración.

La ley de ayuda a víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual

Durante la tramitación de la *Ley Integral*, y posteriormente en el informe *Más allá del papel*,²⁰⁵ Amnistía Internacional puso de relieve la inadecuación de la actual *Ley de Ayudas a Víctimas de delitos violentos y contra la libertad*

²⁰² Ídem.

²⁰³ Nombre ficticio. Entrevista de Amnistía Internacional en Barcelona el 25 de abril de 2006.

²⁰⁴ Entrevista de Amnistía Internacional con Amparo Díaz, Coordinadora del Turno de Oficio especializado en violencia de género del Colegio de Abogados de Sevilla, 18 de abril de 2006.

²⁰⁵ Amnistía Internacional (Sección española): *Recomendaciones de Amnistía Internacional al Proyecto de Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y Más allá del papel*, p.74.

*sexual*²⁰⁶ (en adelante *ley de ayudas*) como instrumento para garantizar el derecho a la reparación de las víctimas de violencia de género.

En lo relativo a las indemnizaciones, la organización mostró preocupación por las dificultades de la mayor parte de las víctimas de violencia de género para cumplir los requisitos establecidos en la *ley de ayudas*. Y la consecuencia de estos obstáculos de acceso ha sido la falta de asignación de la mayoría del presupuesto destinado inicialmente a esta ley, pese a existir víctimas de violencia de género en situaciones de desamparo tras el proceso judicial.

En 2005 Amnistía Internacional puso de manifiesto un claro indicador de las disfunciones de esta ley como mecanismo de compensación a las víctimas, como es la falta de gasto del presupuesto asignado.²⁰⁷ Así mismo, abogadas especialistas en esta materia han criticado la falta de efectividad de la *ley de ayudas* para la protección de los derechos de las víctimas de violencia de género, debido a las dificultades de estas víctimas para cumplir los requisitos de acceso a las mismas. Uno de los requisitos que mayores dificultades es el que condiciona la ayuda a que la víctima “*haya sufrido lesiones graves que menoscaban su integridad corporal o su salud física o mental, que determinen una situación de incapacidad temporal superior a seis meses o de incapacidad permanente.*”²⁰⁸

En 2005, Amnistía Internacional pidió al Gobierno que reformara la *ley de ayudas*, como medio para subsanar la laguna de la *Ley Integral* en este ámbito. Ese mismo año, en un informe monográfico sobre la desprotección de las mujeres extranjeras en situación irregular víctimas de violencia de género, Amnistía Internacional alertaba de la discriminación derivada de una interpretación restrictiva realizada por el reglamento de la Ley²⁰⁹ del concepto “residencia habitual”. Así, el reglamento de la *Ley de ayudas* equiparaba tal concepto al “de residencia regularizada, a tenor de lo dispuesto en la Ley de Extranjería” impidiendo con ello a las mujeres inmigrantes indocumentadas, pese a que la violación de los derechos humanos haya quedado acreditada en sentencia firme, beneficiarse de estas ayudas.

Amnistía Internacional muestra preocupación por la falta de voluntad política del Gobierno español para actuar sin dilaciones y con todos los medios a su alcance para garantizar la reparación justa y adecuada a todas las víctimas de estos delitos. Un indicador de la falta de voluntad política es la reciente reforma el reglamento de la ley de ayudas, una oportunidad que no ha sido aprovechada para la mejorar, siquiera mínimamente, los mecanismos de acceso efectivo a las ayudas por parte de las víctimas.²¹⁰ La reforma de este reglamento no ha eliminado la discriminación de las mujeres inmigrantes indocumentadas (no comunitarias) en el acceso a estas ayudas.

Reparación a las víctimas cuando el Estado no ha ejercido la debida diligencia

En el informe *Más allá del papel*²¹¹ Amnistía Internacional documentó diversos casos de falta de diligencia de las instancias del Estado, cuyas decisiones tuvieron consecuencias graves e incluso mortales para las víctimas. La organización mostraba preocupación por que estos casos no dieran lugar a una completa y adecuada reparación para las víctima o sus familias, ni a la rendición de cuentas por parte de los/as agentes del Estado responsables de las mismas.

Entre los casos documentados se encontraba el de Alicia Arístregui (Navarra), asesinada en 2002 tras denunciar la violencia que sufría por parte de su marido y las reiteradas amenazas de muerte por las que pidió una protección que nunca llegó. La orden de alejamiento que se dictó como medida de protección judicial para Alicia nunca fue comunicada a la policía del municipio donde residía. A pesar de que Alicia Arístregui pidió reiteradamente protección al Estado y nunca le fue garantizada, en Julio de 2003 el Consejo General del Poder Judicial respaldó la

²⁰⁶ Ley 35/1995, de 11 de diciembre (BOE nº 296, de 12 de diciembre de 1995)

²⁰⁷ En el informe *Más allá del papel*, p. 76, se citaba el documento del Consejo General del Poder Judicial *Perspectiva de género: criterio de interpretación internacional y constitucional* Madrid, 2004, p.127: “*Mientras la Memoria económica de la Ley de ayudas preveía un coste anual derivado de estas ayudas de 89.550.803, entre 1998 y julio de 2002 se habían reconocido ayudas tan sólo por 2.200.000 euros.*”

²⁰⁸ Margalida Capó i Picornell: *Las ayudas económicas para las víctimas de violencia de género*, en revista Themis, nº 0, p.54.

²⁰⁹ Artículo 2. Residencia habitual. “*A efectos de lo dispuesto en el artículo 2.1 de la Ley, se entenderá que residen habitualmente en España los extranjeros que permanezcan en su territorio en la situación de residencia legal que se regula en el artículo 13 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España.*”

²¹⁰ Real Decreto 199/2006, de 17 de febrero, por el que se modifica el Reglamento de ayudas a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, aprobado por Real Decreto 738/1997, de 23 de mayo; el Reglamento de ejecución de la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de solidaridad con las víctimas del terrorismo, aprobado por el Real Decreto 1912/1999, de 17 de diciembre, y el Reglamento de ayudas y resarcimientos a las víctimas de delitos de terrorismo, aprobado por Real Decreto 88/2003, de 7 de marzo.

²¹¹ Amnistía Internacional: *Más allá del papel*, pág. 76 y siguientes

actuación del juez, considerando que la coordinación de los diferentes cuerpos policiales no es competencia del Poder Judicial.

En el citado informe Amnistía Internacional también mostró su preocupación por la sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 2003 por la que se anulaba la indemnización del Estado concedida a la familia de Mar Herrero, asesinada en 1999 por su ex pareja que, sin que ella lo supiera, había sido condenado en 1995 por el asesinato frustrado de una pareja anterior y había obtenido la libertad condicional en marzo de 1999. Ese mismo año, tras meses de relación, Mar rompió su relación con él y empezó a ser acosada y amenazada, lo que Mar denunció a la policía, con lo que pudo conocer los antecedentes penales de su ex pareja. El juzgado de Vigilancia Penitenciaria fue informado de los hechos y la Fiscalía pidió la revocación de la libertad condicional, pero la juez encargada la denegó. Una semana después, Mar Herrero fue asesinada. El Tribunal Supremo consideró que sólo podría aplicarse la responsabilidad del Estado si *“el delito productor de responsabilidad civil lo hubieran cometido las autoridades o funcionarios penitenciarios (administrativos o judiciales) encargados del limitado control del condenado, o bien la autoridad judicial o funcionarios del Juzgado de Alcobendas, que conoció de las amenazas de que estaba siendo objeto la víctima, mucho antes de morir asesinada”*, argumentando 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.”*²¹²

Puesto que la aprobación y desarrollo de la *Ley Integral* no han introducido mecanismos para garantizar una reparación efectiva, tampoco en los casos en los que decisiones de agentes del Estado pudieron poner en peligro a las víctimas, a Amnistía Internacional le preocupa que en casos posteriores a la aprobación de la citada Ley, similares al de Alicia Arístregui o Mar Herrero, como el que se expone a continuación, las víctimas y familiares no encuentren mecanismos para una reparación rápida y adecuada.

Tras años de maltrato, palizas y amenazas, el día 3 de diciembre de 2005, el compañero de Susana Vega le disparó en la cabeza provocándole la muerte. Susana tenía 21 años y un bebé de 18 meses fruto de su relación con el agresor, a quien sostenía en brazos en el momento de la agresión. El bebé, que ahora se encuentra bajo la tutela de los padres de Susana, sufrió trastornos psicológicos y pesadillas durante meses de ese día.

Rosa,²¹³ la madre de Susana Vega, hasta el momento de la muerte, sólo conocía una pequeña parte de las agresiones que su hija sufría. Tras su muerte, sabía que el compañero de Susana la llevaba “con un vara” por el barrio y le produjo lesiones estando embarazada. Sin embargo, sí intuía que su hija se encontraba viviendo una relación de violencia. Rosa intentó en múltiples ocasiones hablar con su hija y ofrecerle todo el apoyo para que ella rompiera la relación con su agresor: *“Vendemos el piso nos vamos por ahí, si tu tienes miedo”*, le dijo en una ocasión. Pero la dependencia psicológica que Susana tenía de su agresor le impedía salir de la violencia.

En diciembre de 2004, Rosa y su marido fueron en dos ocasiones al Instituto Andaluz de la Mujer a pedir ayuda; relataron que su hija estaba siendo maltratada, pero que era muy joven y no reconocía el peligro. Alertaron a la profesional que les atendió de que el compañero de su hija tenía múltiples antecedentes de delitos con violencia y había estado varios años preso, siempre por delitos violentos.

Las dos veces que acudieron a la oficina del Instituto Andaluz de la Mujer recibieron la misma respuesta: no se puede hacer nada si su hija no viene aquí. Rosa y su marido pidieron que, al menos, quedara constancia de que habían estado ellos allí, por si en algún momento hiciera falta acumular pruebas del maltrato. Pero, las dos veces se les denegó este justificante.

En la entrevista con Amnistía Internacional, Rosa se culpabilizaba de haber acudido únicamente al Instituto de la Mujer: *“Siento mucha impotencia, yo soy muy luchadora, yo no me tenía que haber quedado así... Fui torpe, no se por qué no fui a otro sitio a pedir ayuda, pero yo pensé que si el Instituto de la Mujer me dice que no puedo hacer nada... a dónde voy ya, si allí es donde tienen que informarme de lo que yo puedo hacer... Yo creí que por el hecho de yo ser la madre era imposible hacer nada... Si esa mujer me hubiera dado a mí la información que yo tengo hoy en día, yo le habría denunciado a la policía a él. Yo como me voy a quedar con los brazos cruzados, si esa es mi hija...”*

Un día después de la muerte de Susana, el 4 de diciembre de 2005, Rosa volvió a llamar a la Línea 900 del Instituto Andaluz de la Mujer para pedir ayuda, información jurídica, apoyo para afrontar lo sucedido. Nadie le cogió el teléfono.

²¹² Sentencia 780/2003 de 29 de mayo, Tribunal Supremo, Sala Segunda de lo Penal.

²¹³ Entrevista de Amnistía Internacional con Rosa Márquez, madre de Susana Vega Márquez, en Sevilla el 19 de abril de 2006.

Dejó un mensaje identificándose y pidiendo que le devolvieran la llamada, pero la respuesta del IAM llegó seis días después, al día siguiente de la intervención de Rosa denunciando lo ocurrido en un programa de televisión. *“Al sexto día me llamaron porque salí en el telediario... y la directora me dijo que a la profesional que atendió la habían despedido hacía seis meses porque no estaba cualificada, y yo le dije que una persona como ella que es directora, para estos casos, debe de coger personas muy cualificadas, ya no sólo de estudios...”*

Rosa está decidida a pedir que se le garantice la reparación a la que tiene derecho, además de por parte del agresor de su hija, por parte de las instituciones que no cumplieron con la debida diligencia: *“Yo se lo dije [a la Directora del Instituto Andaluz de la Mujer], que lo iba a denunciar, porque por mi hija ya no se puede hacer nada, pero por las que viene detrás, sí”*²¹⁴

Amnistía Internacional muestra preocupación por que la falta de previsión por parte del Estado de procedimientos ágiles y accesibles de reparación conduzca a la familia de Susana Vega a una situación de desamparo similar a la que sufrió la familia de Alicia Arístregui.

En resumen, las principales preocupaciones con relación a la reparación de las víctimas son:

- Las víctimas de violencia de género siguen sin tener garantizado su derecho a una reparación justa y adecuada. El Estado sigue sin garantizar a todas las víctimas de violencia de género el acceso efectivo a una indemnización proporcionada al daño sufrido, la completa recuperación psicológica, económica y social de las víctimas y sus familiares afectados/as y la no repetición de los abusos sufridos.
- Ante situaciones en las que la violencia sufrida por la víctima esta relacionada con una falta grave de diligencia de una institución o agente del Estado, a la organización le preocupa que no se hayan arbitrado cauces accesibles para que las víctimas o sus familiares hagan efectivo este derecho.

²¹⁴ Entrevista de Amnistía Internacional con Rosa Márquez, madre de Susana Vega Márquez, en Sevilla el 19 de abril de 2006.

VII. Conclusiones y recomendaciones

La *Ley Integral* entró en vigor el 29 de enero de 2005, salvo los títulos relativos a la Tutela penal y judicial, que entraron en vigor el 29 de junio de 2005. Ese mismo día finalizaba el plazo previsto para que “*el Estado y las Comunidades Autónomas adaptarán su normativa a las previsiones contenidas en la presente Ley.*”²¹⁵ En este plazo se han adoptado algunas de las medidas previstas en la *Ley Integral*, como la creación de la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, la creación de los juzgados sobre Violencia contra la Mujer y del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer y el nombramiento de la Fiscalía contra la Violencia sobre la Mujer, entre otras.

Sin embargo, todavía existen importantes materias carentes de desarrollo normativo y se sigue acusando una falta de homogeneidad territorial en la respuesta institucional a la violencia de género. Amnistía Internacional sigue reclamando un **enfoque de derechos humanos** para afrontar la violencia de género, contrario a cualquier tipo de desigualdad territorial y discriminación basada en circunstancias personales. Amnistía Internacional admite la dificultad añadida derivada de que en ámbitos clave, como el social, el sanitario y el judicial, las competencias han sido parcial o totalmente transferidas de la Administración central a las Comunidades Autónomas, pero insiste en que tratándose, como es el caso, de un problema de derechos humanos deben encontrarse cauces de acuerdo y trabajo interinstitucional para garantizar a todas las mujeres una respuesta adecuada sin discriminación alguna en función del lugar de residencia. La organización pide al Gobierno español que asegure la **equidad territorial** en lo relativo a la respuesta institucional ante la violencia de género, para lo cual se recomienda utilizar las conferencias sectoriales en materias transferidas total o parcialmente, para acordar estándares mínimos de asistencia, protección y justicia para las víctimas.

La **falta de medios materiales y humanos** sigue siendo una constante en todos los eslabones de la cadena de instancias encargadas de la asistencia, protección y justicia ante la violencia de género. Los/as profesionales de los ámbitos sanitario, asistencial, policial y judicial entrevistados por Amnistía Internacional han destacado esta cuestión y, algunos de ellos han revelado a la organización la escasez y la precariedad de medios con la que trabajan. Por ello, Amnistía Internacional reclama una asignación presupuestaria suficiente y adecuada para el desarrollo de todas las medidas contempladas en la *Ley Integral*, y de otras derivadas de la respuesta del Estado ante la violencia de género.

Una importante carencia detectada en todos los ámbitos analizados en este informe es la de una **formación** obligatoria y suficiente, sensible a las cuestiones de género y que profundice en las raíces de la violencia, dirigida al conjunto de profesionales que intervienen en el itinerario de las víctimas de violencia de género.

El **ámbito sanitario** es esencial no sólo para atender las consecuencias físicas y psicológicas en las víctimas de la violencia de género, sino también para la detección precoz de esta violencia: muchas mujeres no llegan a denunciar, pero con seguridad la mayoría hacen uso del sistema sanitario. Sin embargo, la violencia de género no parece tener la suficiente prioridad en este ámbito, a pesar de las indicaciones de la *Ley Integral*. Como ejemplo, en los documentos del Ministerio de Sanidad sobre indicadores de salud de la población española, como el publicado el pasado mes de abril, la violencia de género ni siquiera se menciona. Además persisten las desigualdades territoriales en función de las diferentes Comunidades Autónomas, sin que exista un programa estatal con estándares y criterios mínimos, como ocurre incluso en cuestiones que no afectan a los derechos humanos, como el tabaquismo o la diabetes, y la formación prevista para los y las profesionales del ámbito sanitario alcanza a menos del 10% de los mismos. Amnistía Internacional considera esencial la inversión en formación y medios para la detección temprana de la violencia y para la asistencia a las víctimas en el ámbito sanitario, así como la adopción de una estrategia o programa marco que garantice una respuesta sanitaria adecuada en todo el Estado.

Los recursos para una **asistencia integral** a las víctimas de violencia de género siguen siendo insuficientes y desigualmente repartidos, y la previsión de un Fondo para las Comunidades Autónomas (que en 2006 ha sido dotado con 12 millones de euros) no parece suficiente para paliar las carencias. El desarrollo de la *Ley Integral*, por otra parte, ha generalizado como requisito la obtención de una orden de protección para acceder a recursos básicos como las ayudas económicas, las ayudas a la vivienda, o incluso, en algunos territorios, la ayuda psicológica, lo que puede forzar a las mujeres a solicitarla aun cuando no la necesiten a fin de poder acceder a determinados recursos. En algunas Comunidades Autónomas, las mujeres que huyen de la violencia desde otra Comunidad no pueden acceder a las casas

²¹⁵ Disposiciones finales cuarta y quinta de la LO 1/2004 de 28 de diciembre.

de acogida, a no ser que sean derivadas por una institución pública. Y las mujeres de determinados colectivos, como las que sufren drogodependencia, problemas de alcoholismo o enfermedades mentales, entre otros, no cuentan con recursos adaptados a sus necesidades.

Las denuncias por violencia de género se incrementan cada año²¹⁶ y esto puede ser motivo de satisfacción en tanto supone que la violencia de género que aún permanece oculta va saliendo a la luz. Sin embargo, a Amnistía Internacional le preocupa que el Estado siga sin hacerse cargo suficientemente de los importantes riesgos que asume una mujer al iniciar un proceso penal por violencia de género contra su pareja o ex-pareja. En las entrevistas realizadas para la elaboración de este informe, muchas de las víctimas admitieron que sus expectativas se habían visto frustradas y que si volvieran a andar el mismo camino probablemente no denunciarían la violencia sufrida. La organización documenta en este informe prácticas institucionales que lejos de alentar a las mujeres en su proceso y de aliviar la carga que supone para ellas el proceso de denuncia, representan una doble victimización y evidencian que el peso de la defensa de sus derechos, la recuperación y la obtención de justicia sigue recayendo en las víctimas.

En el **ámbito policial**, Amnistía Internacional acoge con satisfacción el incremento de la dotación de las unidades especializadas de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, pero recuerda al Gobierno español y a los Gobiernos autonómicos con competencias transferidas en esta materia que la dotación de este tipo de unidades sigue siendo insuficiente. Además, una adecuada atención policial a las mujeres que quieren presentar una denuncia no puede depender solamente de la creación de unidades especializadas, aun siendo esta una buena iniciativa: cualquier agente que pueda verse en esta situación debe haber recibido una formación mínima adecuada que actualmente no se está proporcionando. Este informe documenta casos de desatención e incluso mensajes desalentadores por parte de algunos agentes que atienden a las mujeres en su primer contacto con la policía. Amnistía Internacional insiste en la necesidad de poner en marcha medidas de formación que abarquen no sólo a quienes componen las unidades especializadas, sino al conjunto de agentes policiales, y muy especialmente a los mandos dentro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

A pesar de lo dispuesto en la Ley Integral, es frecuente que las mujeres no cuenten con asistencia letrada efectiva durante la interposición de la denuncia y la solicitud de orden de protección. Por otro lado este trámite, en el caso de las mujeres extranjeras en situación administrativa irregular y a causa de la Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad *sobre actuación de dependencias policiales en relación con mujeres extranjeras víctimas de violencia doméstica o de género en situación administrativa irregular*, supone para ellas el riesgo de que se abra un expediente de expulsión si no consiguen una orden de protección y una sentencia que condene al agresor, además del efecto disuasorio que puede tener para estas mujeres la comprobación sistemática de sus datos de residencia y la iniciación de actuaciones al respecto, a la hora de denunciar los abusos, aunque queden en suspenso en determinados casos.

Amnistía Internacional considera la especialización de la **respuesta judicial** ante la violencia de género un paso fundamental para adecuar los procedimientos judiciales a la complejidad de la violencia de género y a las circunstancias específicas de las víctimas de este tipo de delito. Pero la obtención de justicia, a pesar de la creación de juzgados especializados en violencia de género, sigue siendo un camino lleno de obstáculos para las víctimas. Estos juzgados, de desigual distribución territorial, acusan, entre otros problemas, falta de medios para garantizar la intimidad y la seguridad de las víctimas, sobrecarga de trabajo y retrasos en las tramitaciones de los asuntos civiles que también tienen encomendados y, sobre todo, ausencia de formación del personal que los integra. Además, aún no disponen en todos los casos de Unidades de Valoración Forense. Por otra parte, trámites esenciales como la orden de protección, las denuncias de quebrantamiento de órdenes de alejamiento o los juicios orales y las sentencias siguen teniendo lugar en órganos judiciales no especializados. Continúan detectándose casos en los que mujeres en situación de riesgo no obtienen orden de protección, en muchos casos no se fundamenta su denegación y el porcentaje de denegaciones sigue variando sustancialmente entre Comunidades Autónomas. Los juicios rápidos, por las dificultades probatorias que presentan los casos de violencia de género y la impunidad efectiva a la que pueden conducir, siguen siendo motivo de preocupación.

En lo que se refiere a la **reparación** de las víctimas, una de las lagunas que quedaron pendientes en la Ley Integral, sigue sin encontrar cauces ágiles y accesibles. Es necesario asegurar una reparación justa, especialmente en los casos en los que el Estado no ha actuado con la debida diligencia.

²¹⁶ Según los datos del Instituto de la Mujer, entre 2004 y 2005 se registró un incremento de denuncias de violencia de género del 3,87%.

Por último, la *Ley Integral* prevé que se realice una **evaluación** completa de la implementación de la misma a los tres años de su entrada en vigor. El 25 de noviembre de 2005, una nota de prensa del gabinete de la Presidencia del Gobierno informaba de que “*un informe del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales sobre el cumplimiento de la Ley Integral contra la Violencia de Género establece que la implementación de la norma se está llevando a cabo de manera adecuada y rápida.*”²¹⁷ Amnistía Internacional solicitó este informe a la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer y desde su oficina se explicó a la organización que tal informe no existía, y que únicamente el Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales había pedido algunos datos que la Delegación le había facilitado. Amnistía Internacional considera especialmente importante la realización de un seguimiento continuo, y la verificación de la efectividad de las medidas puestas en marcha, con rigor y garantizando la participación de las mujeres sobrevivientes a la violencia de género.

Recomendaciones

Las recomendaciones específicas que siguen a continuación son dirigidas no sólo a órganos centrales, como el Gobierno central y el Poder Judicial, sino también a las administraciones autonómicas, que tienen importantes responsabilidades, especialmente en materias como la sanidad o la asistencia a las víctimas.

Además, durante el primer año de desarrollo de la *Ley Integral*, de ámbito estatal, varias Comunidades Autónomas han elaborado legislaciones regionales específicas. Amnistía Internacional acogió con satisfacción la iniciativa de Comunidades Autónomas como Madrid, Cataluña²¹⁸ o Galicia, que han sumado sus iniciativas a las de las Comunidades Autónomas que ya habían promulgado una legislación específica sobre violencia de género, antes de la entrada en vigor de la *Ley Integral*.²¹⁹ La organización considera sumamente positiva la definición de la violencia de género que motiva la protección institucional en la mayoría de las legislaciones autonómicas, y que abarca no sólo la violencia sufrida por las mujeres a manos de parejas o ex-parejas, sino otras manifestaciones de la violencia de género como la trata, el acoso sexual en el trabajo, o la mutilación genital femenina.

La organización insta también a las autoridades de las Comunidades Autónomas que han adoptado legislación específica contra la violencia de género o que están en fase de tramitación parlamentaria de una norma de este tipo, a que no se detengan en la producción legislativa, y pongan todos los medios a su alcance para garantizar que los derechos previstos en esta leyes se hagan realidad.

Sobre la respuesta sanitaria

Al Gobierno español:

- Considerar la respuesta sanitaria ante la violencia de género una prioridad del Sistema Nacional de Salud, y en consecuencia asignar los medios materiales y humanos necesarios para cumplir, sin dilaciones, los compromisos derivados de la entrada en vigor de la *Ley Integral*.
- Incluir la violencia de género en todos los estudios sobre salud de la población española que se realicen, con recomendaciones al respecto.
- Elaborar un programa o estrategia estatal mediante acuerdo con las Comunidades Autónomas, que garantice medios materiales y humanos necesarios, así como una formación de calidad que alcance al conjunto de profesionales.

²¹⁷ <http://premium.vlex.com/actualidad/Actualidad-vLex/Ley-Integral-contra-Violencia-Genero/2100-280137,01.html>

²¹⁸ Ver *Recomendaciones de Amnistía Internacional al proyecto de ley integral contra la violencia de género de la comunidad de Madrid*, noviembre de 2005, y *La respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en Catalunya. Recomendaciones para la Futura Ley Catalana para la erradicación de la violencia machista*, abril 2006.

²¹⁹ Castilla - la Mancha: Ley 5/2001, de 17 de mayo, de prevención malos trato y atención a mujeres maltratadas (BOE 21 de junio de 2001); Canarias: 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); Navarra Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista (BOE 22 de agosto 2002); Cantabria: 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).

- Incorporar las actuaciones y medios necesarios para la asistencia psicológica a mujeres que han sufrido violencia de género en la Estrategia Nacional de Salud Mental que se encuentra en fase de aprobación.

A los gobiernos autonómicos:

- Elaborar estrategias autonómicas que garanticen una respuesta a la violencia de género.
- Poner todos los medios al alcance (formación profesional y asignación de los medios materiales necesarios) para lograr la adecuada preparación que los servicios de urgencia de los hospitales, los centros de atención primaria y los servicios de salud mental, como puntos clave para la atención a mujeres víctimas de violencia de género.
- Impulsar la incorporación de las actividades relacionadas con la atención a la violencia de género en la “cartera de servicios” (objetivos profesionales) de los centros de atención primaria de su comunidad autónoma.

Sobre la asistencia integral a las sobrevivientes de la violencia de género

Al Gobierno español:

- Garantizar que las mujeres que sobreviven a la violencia de género tengan acceso a recursos de asistencia y recuperación integral de calidad y adecuados a sus necesidades y a las de sus hijos e hijas a cargo.
- Asegurarse de que se eliminan en todo el Estado los obstáculos que actualmente continúan impidiendo el acceso de colectivos de mujeres especialmente vulnerables (mujeres con drogodependencias, alcoholismo, enfermedades mentales, con hijos varones adolescentes a su cargo, o en ejercicio de la prostitución) a recursos de recuperación y protección especializados y de calidad.
- Asegurarse del cumplimiento efectivo del principio de no discriminación enunciado en la Ley Integral sea una realidad y garantizar a las mujeres inmigrantes indocumentadas el acceso a recursos y ayudas económicas previstas para víctimas de violencia de género, en igualdad de condiciones con el resto de las víctimas.
- Establecer criterios mínimos y controles de calidad que guíen la gestión de todos los recursos de asistencia y protección a las víctimas de violencia de género en todo el Estado español.
- Impulsar un acuerdo entre las diferentes Comunidades Autónomas, que garantice la protección, asistencia y recuperación integral a todas las mujeres que acudan de otras Comunidades Autónomas, sin necesidad de intermediación institucional.

A los gobiernos autonómicos:

- Poner todos los medios a su alcance para garantizar una respuesta adecuada a las víctimas de violencia de género, garantizando recursos suficientes, accesibles y de calidad para todas las mujeres que lo requieran.
- Garantizar la calidad de los recursos cuya gestión ha sido delegada a una institución privada, una organización no gubernamental, etc., incluida la capacitación de las/os profesionales, la correcta orientación de los objetivos del centro, y el trato digno y adecuado a las mujeres.
- Asegurar el acceso de todas las mujeres víctimas de violencia de género, así como sus hijos e hijas, a un tratamiento psicológico capaz de lograr una completa recuperación del daño sufrido.
- Contemplar las situaciones de especial vulnerabilidad de determinados colectivos de mujeres y poner en marcha recursos para la adecuada atención de sus necesidades como víctimas de violencia de género.
- Garantizar la independencia de las mujeres de sus agresores, desarrollando normativa que amplíe las ayudas previstas en la *Ley Integral* y que asegure el acceso a las mismas de las mujeres inmigrantes indocumentadas.

Acceso a la denuncia y protección policial

Al Gobierno español:

- Poner en marcha acciones de formación obligatoria (inicial y continua) a todas las personas que integran los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, así como acciones de formación específica dirigida a la mejora de atención de las personas de sectores especialmente vulnerables.

- Asegurarse del cumplimiento del 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 por parte de las dependencias de la Guardia Civil y de la Policía Nacional. Para lo cual, se recomienda realizar una evaluación de la aplicación del citado protocolo con participación no sólo de personal de las fuerzas de seguridad, sino también de representantes de las víctimas (abogados/as, organizaciones de mujeres, etc.).
- Retirar la Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad y sustituirla por otra que contenga indicaciones de que los agentes policiales tienen como obligación principal la protección efectiva de los derechos humanos de todas las personas, sin discriminación alguna en función de circunstancias como la situación administrativa de residencia.
- Asegurar que las dependencias policiales garantizan el acceso efectivo de las extranjeras víctimas de violencia de género en situación irregular a mecanismos de denuncia, lo que implica que estas personas cuenten con el acceso a los procedimientos sin encontrar obstáculo alguno.
- Garantizar que las dependencias policiales no realizarán actuaciones de control y sanción de las infracciones de la Ley de extranjería cuando asistan a una víctima de violencia de género.

A los gobiernos autonómicos con fuerzas y cuerpos de seguridad y a los gobiernos locales:

- Garantizar la formación obligatoria (inicial y continua), sensible a las cuestiones de género y de calidad, a todas las y los agentes que integran los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad autonómicos y locales, incluyendo acciones de formación específica dirigida a la mejora de atención de las mujeres de sectores especialmente vulnerables, como las mujeres inmigrantes.
- Asegurarse del cumplimiento del 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 en las dependencias de las policías autonómicas y locales. Para ello se recomienda realizar una evaluación de la aplicación del citado protocolo con participación no sólo de personal de las fuerzas de seguridad, sino también de representantes de las víctimas (abogados/as, organizaciones de mujeres, etc.).
- Asegurar que las policías locales y autonómicas asisten a la mujeres inmigrantes indocumentadas con la misma diligencia que al resto de víctimas.

Obtención de justicia

Al Gobierno español y a los gobiernos autonómicos con competencias en materia de Justicia:

- Proveer medios que eliminen las desigualdades territoriales entre los distintos Juzgados de Violencia sobre la Mujer, y que alivien la sobrecarga de algunos juzgados de violencia sobre la mujer.
- Garantizar el escrupuloso respeto de la intimidad y de la seguridad de las víctimas en todas las diligencias y trámites judiciales en los que comparezcan, eliminando sin dilaciones todas las prácticas contrarias a esos derechos esenciales.
- Asegurar la creación de unidades de valoración forense integral, con medios humanos y materiales suficientes, en todas las provincias que aún no cuentan con una, e impulsar su creación en las Comunidades Autónomas con competencias transferidas en materia de Justicia.
- Promover la adopción de medidas legislativas que garanticen la efectiva protección de las víctimas y testigos en todas las diligencias procesales, incluido su derecho a no declarar delante del encausado.
- Asegurar que las víctimas de violencia de género cuentan con asistencia letrada especializada desde el momento de interponer la denuncia, y que esta asistencia letrada continua defendiendo a la mujer en todas las diligencias judiciales relacionadas con la violencia de género.
- Realizar las modificaciones legales necesarias para garantizar que todas las víctimas en situación de riesgo obtienen una orden de protección judicial.
- Asegurarse de que efectivamente la modalidad procesal de los juicios rápidos no se utilice en casos en los que hayan existido, tras la lesión concreta, agresiones habituales, para evitar que esta modalidad de juicios propicie márgenes de impunidad efectiva.

A la Fiscalía contra la Violencia sobre la Mujer:

- Garantizar que las Fiscalías realizan una labor diligente en la persecución del delito, especialmente en lo que respecta a las diligencias probatorias y al apoyo e información a las víctimas durante todo el proceso, muy especialmente en el trámite de solicitud de órdenes de protección.
- Asegurar la formación obligatoria (previa y continua) de todas y todos los profesionales que integran las Fiscalías especializadas en violencia contra la mujer.

Al Consejo General del Poder Judicial:

- Evaluar el funcionamiento de los juzgados especializados, teniendo en cuenta además de la información de profesionales del propio juzgado, las opiniones del resto de profesionales del ámbito judicial (fiscalía, abogados/as), de las propias víctimas y de las organizaciones de mujeres.
- Garantizar la formación obligatoria (previa y continua) de todas las plantillas que integran los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, tanto de los exclusivos como los denominados compatibles.
- Ampliar la estadística judicial sobre violencia de género de modo que prevea datos sobre la tasa absoluciones y condenas, según tipo de procedimiento, destacando lo relativo a los "juicios rápidos", así como datos sobre la tasa de condenas/absoluciones en los procedimientos por incumplimiento de medidas judiciales para la protección de las víctimas.
- Elaborar la estadística anual del Consejo General del Poder Judicial desagregando los datos correspondientes a violencia de género de los más generales de violencia doméstica.

Reparación y rendición de cuentas

Al Gobierno español:

- Establecer mecanismos legales que garanticen el derecho de todas las víctimas de violencia de género y sus familiares a una reparación justa y adecuada, que incluya indemnización, completa rehabilitación y garantías de no repetición por parte del Estado.
- Prever cauces accesibles y ágiles para las víctimas o sus familiares que les aseguren la reparación ante situaciones en las que la violencia sufrida por la víctima esta relacionada con una falta grave de diligencia de una institución o agente del Estado, y garantizar la rendición de cuentas del agente o institución que no actuó con la debida diligencia.

VIII. Indicadores para evaluar una respuesta institucional adecuada frente a la violencia de género

De entre las recomendaciones expuestas en este documento, Amnistía Internacional quiere resaltar los siguientes puntos como los principales indicadores mínimos que en 2008, al final de la presente legislatura, podrían utilizarse para evaluar si realmente la respuesta institucional hacia la violencia de género está haciendo realidad los derechos de las mujeres:

- Se ha elaborado un programa sanitario estatal integral que establece estándares mínimos para una formación de calidad al conjunto de los y las profesionales sanitarios orientados a garantizar una respuesta homogénea y de calidad en todas las Comunidades Autónomas.
- La Estrategia Nacional de Salud Mental incluye medidas para abordar el impacto de la violencia de género en la salud mental de las mujeres.
- Los estudios de salud pública del Sistema Nacional de Salud incluyen indicadores sobre la violencia de género.
- Se han cumplido las previsiones a corto plazo establecidas en la Memoria Económica de la Ley Integral, por lo que existe al menos un centro de apoyo integral en todas las Comunidades Autónomas y ninguna víctima de violencia de género que requiera un alojamiento de emergencia es alojada en hostales o albergues.
- En todas las Comunidades Autónomas, las mujeres drogodependientes, con problemas de alcoholismo, con enfermedades mentales, en el ejercicio de la prostitución, con discapacidad o con hijos mayores de 12 años acceden a recursos especializados en violencia de género.
- En ninguna casa de acogida se niega la permanencia a mujeres que huyen de la violencia desde otra Comunidad Autónoma por no haber sido antes derivadas institucionalmente.
- Las mujeres inmigrantes indocumentadas acceden a ayudas económicas dispuestas para apoyar a las víctimas de violencia de género en su ruptura con el agresor, en pie de igualdad con el resto de mujeres.
- Existe un programa de formación obligatoria sobre violencia de género para todos los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado.
- En todas las provincias los colegios de abogados disponen de un turno de guardia, con recursos suficientes, para asistir a las mujeres en el momento de la interposición de la denuncia y continuar con su defensa durante todo el proceso.
- La Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad ha sido retirada y se ha sustituido por indicaciones claras para evitar cualquier trato discriminatorio a las mujeres inmigrantes indocumentadas cuando interponen denuncias por violencia de género.
- Todos los y las profesionales de los juzgados de violencia sobre la mujer reciben formación obligatoria y de calidad.
- Todos los juzgados que tramitan órdenes de protección reciben formación obligatoria sobre violencia de género.
- Todos los Institutos de Medicina Legal cuentan con una Unidad de Valoración Forense con medios suficientes para realizar su trabajo.
- Todos los juzgados especializados en violencia de género disponen de condiciones adecuadas para facilitar la separación de víctimas y agresores y las condiciones de intimidad de las víctimas.
- Se ha realizado una evaluación del cumplimiento de los objetivos de los juzgados de violencia sobre la mujer en la que han participado víctimas, personal adscrito a estos juzgados y profesionales de la abogacía con experiencia en los mismos.
- La estadística judicial sobre violencia de género prevé datos sobre la tasa de absoluciones y condenas según tipo de procedimiento, destacando lo relativo a los "juicios rápidos", así como datos sobre la tasa de condenas/absoluciones en los procedimientos por incumplimiento de medidas judiciales para la protección de las víctimas.
- La legislación estatal prevé cauces ágiles y efectivos para garantizar que las mujeres víctimas de violencia de género obtienen una reparación justa y adecuada, incluida la indemnización adecuada y la completa

rehabilitación. La reparación es garantizada especialmente en los casos en los que el Estado ha actuado sin la debida diligencia.

- Las asociaciones y colectivos de víctimas de violencia de género son consideradas interlocutoras y participan en los procesos de verificación de la idoneidad de la respuesta institucional a esta violencia.



Amnistía Internacional es un movimiento global que trabaja en defensa de los derechos humanos a través de la investigación y el activismo. Su visión es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de los derechos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otras normas internacionales.

Amnistía Internacional está presente en 150 países y es independiente de todo gobierno, ideología política, interés económico o credo religioso. No apoya ni se opone a ningún gobierno o sistema político, ni tampoco apoya ni se opone a las opiniones de las víctimas cuyos derechos intenta proteger. Su único interés es la protección imparcial de los derechos humanos.