



ESPAÑA

UNA VIDA SIN VIOLENCIA PARA MUJERES Y NIÑAS

LAS OTRAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO:
VIOLENCIA SEXUAL Y TRATA DE PERSONAS

AMNISTÍA
INTERNACIONAL



© Sección española de Amnistía Internacional, julio 2009

Foto de portada:

Una joven prostituta nigeriana trabajando durante la noche en las calles de Barcelona, diciembre de 2003.

Miles de mujeres nigerianas son traídas a Europa Occidental cada año y forzadas a trabajar en la industria del sexo para pagar deudas de hasta 50.000 dólares. Habiendo entrado en Europa de forma ilegal, estas mujeres acaban siendo marginadas socialmente. La gran mayoría de las mujeres nigerianas sometidas a trata provienen del Estado de Edo, en el sur de Nigeria, donde los tratantes han establecido sus centros operativos y redes. © Lorena Ros/ GettyImages

ÍNDICE

RESUMEN	3
1. INTRODUCCIÓN	6
2. ESPAÑA: INFORMACIÓN GENERAL CON RELACIÓN A VIOLENCIA DE GÉNERO	9
2.1. Tratados internacionales firmados y ratificados por España - Observaciones y recomendaciones de los organismos internacionales que vigilan su cumplimiento	9
2.2. El deber de garantizar los derechos humanos de las mujeres y las niñas en todo el territorio español.	11
2.3. Cuando otras políticas pesan más que los derechos humanos	13
3. PRODUCCIÓN DE DATOS E INFORMACIÓN SOBRE VIOLENCIA CONTRA MUJERES Y NIÑAS	14
4. MEDIDAS LEGISLATIVAS SOBRE VIOLENCIA DE GÉNERO Y TRATA DE PERSONAS - POLÍTICAS PÚBLICAS EXPRESADAS EN PLANES	17
5. DERRIBAR LOS OBSTÁCULOS: PREOCUPACIONES EN MATERIA DE PERSECUCIÓN DEL DELITO, ASISTENCIA, PROTECCIÓN, ACCESO A RECURSOS, OBTENCIÓN DE JUSTICIA Y DERECHO A REPARACIÓN.	19
5.1. Violencia contra las mujeres a manos de parejas y exparejas	19
5.2. Violencia sexual contra mujeres y niñas.	21
5.2.1. Tipos penales	23
5.2.2. Asistencia e información	25
5.2.3. Actuaciones y trato en el ámbito policial	26
5.2.4. Atención sanitaria de urgencia y examen forense	27
5.2.5. Actuaciones y trato en el ámbito de la Administración de Justicia	28
5.3. Trata de mujeres y niñas	34
5.3.1. Tipos penales	35
5.3.2. Identificación de las víctimas de trata.	36
5.3.3. Asistencia e información	38
5.3.4. Actuaciones y trato en el ámbito policial	40
5.3.5. Acceso a la justicia y protección.	42
5.4. Violencia de género y derecho a la reparación	44
6. CONCLUSIONES	50
7. RECOMENDACIONES	53
8. INDICADORES	60
ANEXO	62

ESPAÑA: UNA VIDA SIN VIOLENCIA PARA MUJERES Y NIÑAS

LAS OTRAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO: VIOLENCIA SEXUAL Y TRATA DE PERSONAS

RESUMEN

Todo acto de violencia que se dirija contra una mujer o una niña por su pertenencia al sexo femenino o que les afecte desproporcionadamente, constituye discriminación y una violación de derechos humanos contra la que deben actuar y rendir cuentas los Estados. Con arreglo a diversos tratados, entre los que destaca la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, España debe combatir la violencia de género *en sus distintas manifestaciones* mediante la adopción de una serie de medidas legislativas y de otro tipo dirigidas a *proteger* a las víctimas con recursos apropiados, *prevenir* tales abusos y *procesar* a sus autores aplicando sanciones de conformidad con la gravedad del delito.

Si bien España ha dado en los últimos años pasos importantes en relación a la violencia contra las mujeres por parte de sus parejas y exparejas, otras manifestaciones de violencia de género han sido desatendidas, tal y como demuestra este informe. Amnistía Internacional en este documento examina las medidas y esfuerzos realizados por el Estado español para hacer frente a la violencia contra las mujeres y las niñas, y analiza detenidamente la acción dispuesta respecto de la violencia sexual y la trata, ya sea con fines de explotación sexual u otros.

Proteger, prevenir y procesar son obligaciones que definen de manera crítica el derecho de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencia, concepto que engloba la exigencia de una respuesta que se dirija a combatir todas sus formas, con todos los medios, respecto de todas sus dimensiones. Cabe recordar que, dado el modo en que las diversas formas de violencia de género se refuerzan mutuamente, así como el carácter concurrente de sus distintas manifestaciones, los Estados no tienen ante sí un menú a la carta para elegir. Para una acción eficaz, el Estado español debe fortalecer la protección de los derechos humanos de las mujeres y las niñas ante la discriminación y la violencia de género, asegurándoles asistencia integral y recursos, sin distinciones que impliquen desprotección por el tipo de violencia que han sufrido y cualquiera que sea el vínculo con el agresor.

En materia de violencia sexual contra mujeres y niñas, este informe pone de manifiesto el vacío de políticas públicas expresadas en planes con medidas basadas en un enfoque de derechos humanos dirigidas a la prevención de estos abusos, la asistencia y protección integral de las víctimas y la persecución eficaz del delito. Amnistía Internacional, además, llama la atención sobre la presencia de prácticas administrativas y judiciales con consecuencias negativas para la protección de las víctimas, para su acceso a una atención integral y a recursos efectivos para obtener justicia.

En lo que concierne a la trata de personas, aunque Amnistía Internacional ha dado la bienvenida al recientemente aprobado Plan Integral de Lucha contra la Trata de Personas con Fines de Explotación Sexual (2009-2012), también expone varias preocupaciones por sus limitaciones respecto del conjunto de obligaciones que establecen las normas internacionales que vinculan a España. En esta línea, la organización advierte que, si bien hay iniciativas en curso, el delito de trata aún no se encuentra incorporado en la legislación penal española de acuerdo a la definición internacional, y expresa profunda preocupación por las serias deficiencias en la identificación de las víctimas de trata, en su asistencia e información y en el trato que reciben en el ámbito policial, así como las barreras que tienen que sortear para acceder a justicia y protección.

El derecho de las víctimas de violencia de género a contar con una reparación oportuna y lo más completa posible, es también abordado en este informe. Amnistía Internacional expresa preocupación ante los enormes problemas prácticos que existen para hacer efectivas las indemnizaciones fijadas judicialmente y la escasa atención legislativa prestada a estas víctimas como destinatarias de apoyo estatal en contraste con otras víctimas de delitos violentos.

Amnistía Internacional es consciente de que la obtención de resultados respecto de patrones que constituyen violencia de género, no es una tarea fácil. No obstante, ciertos indicadores institucionales y de proceso en materia de derechos humanos pueden medir el esfuerzo desplegado por un Estado para cumplir sus obligaciones. Así, la organización insta a avanzar en la mejora y desarrollo de información y estadísticas sobre violencia de género, a promover modificaciones legales, a desarrollar políticas públicas expresadas en planes que respondan de manera articulada e integral al conjunto de patrones de violencia de género, y a aplicar medidas que derriben los obstáculos identificados. Con tal fin, la organización proporciona un conjunto de recomendaciones e indicadores.

Aunque Amnistía Internacional ve con satisfacción que la igualdad entre mujeres y hombres y que la lucha contra la violencia de género se encuentran en la agenda de derechos humanos del Gobierno español, advierte con preocupación que existan factores que impiden o restringen los avances para proteger y hacer realidad los derechos humanos de las mujeres y las niñas. De hecho, hay políticas del Estado español que dejan desprotegidos a sectores que son especialmente vulnerables ante posibles abusos, como el de las mujeres inmigrantes, en particular aquéllas en situación administrativa irregular. Estas políticas pueden incluso propiciar violaciones manifiestas de sus derechos humanos. Cuando un Estado falla en sus obligaciones, mina su credibilidad y debilita lo avanzado. Por ello, la organización insta especialmente a las autoridades españolas a asegurar que los abusos contra mujeres y niñas sean investigados con la debida diligencia, y que sus autores comparezcan ante la justicia, ya sean particulares o agentes estatales, garantizando los derechos de las víctimas sin discriminación y proporcionándoles los recursos efectivos para obtener protección, justicia y reparación.

ESPAÑA: UNA VIDA SIN VIOLENCIA PARA MUJERES Y NIÑAS

LAS OTRAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO: VIOLENCIA SEXUAL Y TRATA DE PERSONAS

“Me dijeron que no tenían medios y que, si me quiere matar lo va a hacer.”¹

“Desde los primeros momentos de estancia en el CIE sabía que los policías subían y elegían a algunas de las chicas a las que llevaban abajo a beber, cenar y follar.”²

“Pregunté por qué nos hacían esto, porque nosotras no somos delincuentes y estábamos aquí únicamente porque no tenemos los papeles en regla (...). Al momento empecé a sentirme mal con temblores, fiebre, mareos y mucho dolor. Comencé a sangrar (...). Mi compañera de habitación comenzó a tocar el timbre para avisar a los agentes de que yo estaba mal para llamar a una ambulancia (...). Mis otras compañeras despertaron por los gritos míos y de mi compañera. Ellas empezaron a gritar, ya que no hacían caso del timbre.”³

¹ Testimonio de Ascension Anguita, de nacionalidad española, víctima de violencia por parte de su marido, condenado a 15 años por delito de asesinato en grado de tentativa por la Audiencia Provincial de Sevilla; sentencia confirmada por el Tribunal Supremo en 2003. Pasados más de cinco años de sentencia firme, continuaba sin ejecutarse la indemnización fijada. Cuando Amnistía Internacional recogió su testimonio, Ascensión temía por su vida ya que, desde julio de 2008, su agresor obtiene permisos penitenciarios de seis días cada mes y las fuerzas de seguridad no le garantizan la protección adecuada.

² Declaración –según obra en expediente judicial– de una de las internas en el Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de “Capuchinos” en Málaga en relación a hechos denunciados en el 2006 sobre abusos sexuales por parte de funcionarios policiales contra mujeres extranjeras detenidas en dicho centro.

³ Relato por escrito recibido por el abogado de la testigo número 16 en la Diligencia previa 5594-2006 en el caso contra funcionarios policiales por abusos sexuales contra internas en el CIE de Capuchinos en Málaga. La testigo de nacionalidad brasileña estaba de tres meses y medio de gestación cuando le sobrevino un aborto. La ambulancia fue llamada una hora después. Permaneció esposada en la habitación del hospital y la extracción se realizó en presencia de los policías quienes, de acuerdo a su versión, se burlaron de su estado. Aparentemente, por orden del director del centro de inmigración no se le permitió a su abogado tener acceso a ella en el hospital. Testigos y víctimas denunciando de los abusos sexuales fueron mantenidas en el CIE donde corrían el riesgo de sufrir represalias por el personal del centro. Varias de ellas fueron expulsadas.

1. INTRODUCCIÓN

Dar voz a quienes padecen abusos y exigir a los Estados que cumplan con sus deberes de respetar, proteger y hacer realidad los derechos humanos, son dimensiones centrales en la labor de Amnistía Internacional en todo el mundo. La extensión e intensidad de la discriminación contra las mujeres y las niñas es causa de graves abusos y enormes sufrimientos, asumiendo formas violentas en diversos contextos, por parte de una variedad de agentes y bajo patrones con características que especial o desproporcionadamente las afectan, y que se refuerzan mutuamente.⁴ Las desigualdades entre hombres y mujeres son lesivas y letales en todo el mundo, también en España. Una limitada visión o debilidades en materia legislativa y en la formulación de políticas y planes, o en su implementación efectiva, así como la inacción ante una cadena de prácticas igualmente discriminatorias, contribuyen a perpetuar graves abusos y las desigualdades que los motivan.

Los informes de la organización se encuentran orientados a promover que los Estados cumplan con sus obligaciones internacionales y desempeñen un rol relevante en el fortalecimiento de la protección internacional. En este sentido, la organización celebra los avances en un Estado respecto del objetivo de eliminar la discriminación y violencia contra las mujeres, a la vez que despliega sus tareas de investigación y acción para estimular la respuesta de los Estados ante las preocupaciones subsistentes o emergentes.

A lo largo de la década en curso, Amnistía Internacional ha querido contribuir a la protección de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en España mediante sucesivos informes y ha prestado atención especial a la violencia de género. La discriminación y violencia de género en sus diversas formas y patrones, así como el reclamo de un enfoque basado en los derechos humanos, han sido cuestiones permanentemente advertidas por Amnistía Internacional en atención a la experiencia mundial. En el marco de la campaña global “No más Violencia contra las Mujeres” lanzada en 2004 por nuestra organización, los esfuerzos se intensificaron con vistas a fortalecer las voces de las mujeres y a aportar a las iniciativas legislativas, a la formulación y puesta en práctica de medidas de diversa índole dirigidas a impulsar la protección de los derechos humanos ante la violencia de género en España.

En el camino recorrido, Amnistía Internacional ha celebrado pasos de gran relevancia en la dirección correcta que han tenido lugar en España. A la vez, la organización no ha cejado en su empeño por derribar todos los obstáculos de orden legislativo, reglamentario, administrativo, judicial o práctico, aportando información y recomendaciones dirigidas a las autoridades españolas.

Avanzada la década es conveniente realizar un balance de los avances y desafíos en la lucha contra la violencia de género y para la protección de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en España. Dos ocasiones hacen propicio este informe. Por un lado, Amnistía

⁴ “Dicha violencia tiene carácter continuo a lo largo de la vida de las mujeres y atraviesa las esferas pública y privada, y frecuentemente las distintas formas de violencia se refuerzan mutuamente.” Doc. ONU A /61/122/Add.1, Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer: Informe del Secretario General, 6 de julio de 2006, párr. 365, pág. 119.

Internacional aprecia gratamente el rol que España viene desempeñando en relación a un nuevo tratado en el marco del Consejo de Europa,⁵ instrumento que, de modo similar a lo acontecido en el sistema interamericano hace más de diez años, vendría a fortalecer la protección de los derechos humanos de las mujeres y las niñas frente a la violencia de género en sus diversas formas. Por otra parte, la proximidad del examen periódico de España ante el Comité que vigila el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer⁶ alienta la expectativa de que las autoridades españolas sean receptivas a atender sus observaciones y recomendaciones, procediendo a su efectiva implementación. El anuncio de su disposición para atender a las preocupaciones de Amnistía Internacional, antes o durante dicho examen periódico, será una espléndida noticia que confirme la oportunidad de este informe.

Amnistía Internacional desea hacer notar la importancia de una necesaria coherencia tanto en el plano internacional como en el interno en la protección de los derechos humanos de las mujeres y las niñas. La lucha contra todas las formas de violencia de género plantea desafíos en el ámbito interno que este informe se propone abordar. En él damos cuenta de los avances a la vez que dirigimos nuestra atención a las lagunas y obstáculos.

Este informe pone especialmente en el punto de mira las violencias de índole sexual contra mujeres y niñas, así como la trata de personas tanto con fines de explotación sexual u otros fines de acuerdo a las normas internacionales que tratan este patrón que se vale de la mayor vulnerabilidad y desventajas de sus víctimas. En lo que concierne a la violencia de género en las relaciones de pareja y expareja, la mayor atención prestada por las autoridades españolas al tema, justifica que este informe sólo indique aquellos aspectos con menores avances y los que continúan motivando preocupación como la desprotección como en el caso de las migrantes y, en particular, aquéllas que ingresaron o devinieron en situación de irregularidad administrativa.

Este informe se encuentra organizado para facilitar una lectura de los avances y desafíos en base a las obligaciones internacionales contraídas por el Estado español. En esta línea, la presentación y el análisis se valen de tipos de indicadores susceptibles de medir objetivamente el cumplimiento de obligaciones convencionales, a saber, estructurales o institucionales, de proceso y de resultados.⁷ En el capítulo 2 aportamos información general sobre España en relación al derecho de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencia, incluidos los tratados de los que es Estado parte, que son especialmente relevantes para su protección, así como las observaciones y recomendaciones que los organismos de vigilancia del cumplimiento de los tratados han dirigido a las autoridades españolas. También este punto alerta sobre factores que vienen condicionando los avances, manteniendo desigualdades territoriales o propiciando discriminación, desprotección o incluso abusos. En el capítulo 3 se examina la producción de información y estadísticas por parte del Estado español, y en el 4, el impulso desplegado en materia de legislación especializada para una respuesta integral y políticas públicas expresadas en planes. La información expuesta guarda correspondencia con indicadores institucionales o estructurales y parcialmente de proceso. En el capítulo 5, se identifica un conjunto de preocupaciones en materia de persecución del

⁵ Tratado sobre Violencia contra las Mujeres cuya preparación ha sido encargada al Ad Hoc Committee on preventing and combating violence against women and domestic violence (CAHVIO por sus siglas en inglés). La iniciativa fue lanzada al final de la campaña del Consejo de Europa para combatir la violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica.

⁶ Entre el 20 de julio y el 7 de agosto de 2009 será examinado el sexto informe periódico de España. El Comité que vigila el cumplimiento de la Convención abordará, entre otras cuestiones, las medidas dispuestas ante la violencia de género y sobre la eficacia de las mismas desde la presentación del último informe en 2004.

⁷ Ver al respecto el informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, sobre "Indicadores sobre la violencia contra la mujer y la respuesta de los Estados". Doc. UN A/HRC/7/6, del 29 de enero de 2008.

delito, asistencia, protección, obtención de justicia y el derecho a la reparación de las víctimas de violencia de género, comprendida la perpetrada en las relaciones de pareja y expareja, la violencia de índole sexual y la trata de seres humanos. En lo que concierne a la violencia contra las mujeres por parte de sus parejas y exparejas, se integran datos oficiales disponibles en correspondencia con indicadores de resultados.

Este informe incluye casos de violencia de género, algunos perpetrados por particulares y otros por agentes del Estado. Con tal fin se han realizado entrevistas directas a víctimas y testigos, a sus representantes legales y, en algunos casos, hemos sido remitidos a fuentes documentales que son parte de procesos ante la administración de justicia. En la realización de este informe Amnistía Internacional ha contado con la inestimable colaboración de organizaciones de mujeres, activistas y profesionales que trabajan sobre violencia de género.

2. ESPAÑA: INFORMACIÓN GENERAL CON RELACIÓN A LA VIOLENCIA DE GÉNERO

2.1. TRATADOS INTERNACIONALES FIRMADOS Y RATIFICADOS POR ESPAÑA – OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES QUE VIGILAN SU CUMPLIMIENTO

El Estado español ha ratificado la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer,⁸ así como su Protocolo Facultativo.⁹ También es Estado Parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y la Convención sobre los Derechos del Niño.

España también ha ratificado la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños,¹⁰ y su Protocolo (Protocolo de Palermo),¹¹ el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional¹² y el Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos.¹³ España igualmente ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.¹⁴

En 2004, el Comité que vigila la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), en sus observaciones finales sobre España (2004) señaló que la adhesión de los Estados a los siete instrumentos internacionales principales de derechos humanos, que incluyen los seis de los ratificados por España más la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, potencia el disfrute por la mujer de sus derechos humanos y libertades fundamentales en todos los aspectos de la vida. En dicha línea, el Comité alentó al Gobierno de España a que considere la posibilidad de ratificar el tratado que protege los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares.¹⁵ Cinco años después, España continúa sin ser Estado Parte de la citada convención. El Plan de Derechos Humanos del Gobierno de España, lanzado en diciembre de 2008, tampoco ha asumido un compromiso en este sentido.

⁸ Instrumento de ratificación de 5 de enero de 1984. Dicha ratificación ha sido realizada sin reservas, salvo lo relacionado con las normas de sucesión de la Corona.

⁹ Instrumento de ratificación de 29 de junio de 2001.

¹⁰ Instrumento de ratificación de 21 de febrero de 2002 publicado en BOE de 29 de septiembre de 2003.

¹¹ Instrumento de ratificación de 21 de febrero de 2002 publicado en BOE de 11 de diciembre de 2003.

¹² Instrumento de ratificación de 25 de octubre de 2000.

¹³ Convenio nº 197 del Consejo de Europa firmado por España el 1 de febrero de 2008, ratificado el 2 de abril de 2009, con vigor el 1 de agosto de 2009.

¹⁴ Instrumento de ratificación de 5 de diciembre de 2001 publicado en BOE de 31 de enero de 2002.

¹⁵ Doc. ONU A /59/38 Observaciones finales del Comité-CEDAW: España, del 18 de agosto de 2004, (Concluding Observations/Comments), párr. 354.

El Comité de la CEDAW en 2004, si bien celebró los esfuerzos realizados por España para combatir el problema de la violencia contra la mujer, manifestó su preocupación por la prevalencia de la violencia contra la mujer, en particular el número alarmante de denuncias de homicidios de mujeres a manos de sus cónyuges o parejas actuales y anteriores.¹⁶ En dicha línea exhortó a las autoridades españolas *“a que intensifiquen su lucha contra el problema de la violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica, como una violación de sus derechos humanos.”*¹⁷ El Comité destacó *“en particular, la necesidad de aprobar y aplicar leyes y políticas acordes con la recomendación general No. 19 del Comité, con el fin de prevenir la violencia, ofrecer protección, apoyo y servicios a las víctimas y castigar y rehabilitar a los infractores, y de vigilar la eficacia de esas leyes y políticas. Recomienda que el Estado Parte se asegure de que los funcionarios públicos, especialmente los encargados de hacer cumplir las leyes, el poder judicial, el personal de salud y los trabajadores sociales, tomen plena conciencia de todas las formas de violencia contra la mujer.”*¹⁸

Igualmente, el Comité expresó que *“[h]abida cuenta de que la inmigración en España se ha cuadruplicado desde 1999, al Comité le preocupan las múltiples formas de discriminación de que pueden ser objeto las inmigrantes mujeres, incluso las indocumentadas, por parte de las autoridades públicas, los empleadores privados y otras personas, así como sus dificultades para integrarse en la sociedad española.”*¹⁹

En dicha línea, *“[e]l Comité insta al Estado Parte a que adopte medidas eficaces para eliminar la discriminación contra las inmigrantes mujeres, tanto dentro de las comunidades de inmigrantes como en la sociedad en general, y a que garantice que esas mujeres sean informadas de los servicios sociales y recursos legales de que disponen y reciban apoyo para tener acceso a esos servicios y recursos.”*²⁰

Por su parte, el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas en sus Observaciones al cuarto informe periódico presentado por España en 2002 expresó que *“[s]on particularmente preocupantes las denuncias de malos tratos, incluyendo abuso sexual y violación, contra inmigrantes supuestamente por motivaciones racistas.”*²¹

El Comité de Derechos Humanos que vigila el Pacto de Derechos Civiles y Políticos ha establecido claramente que la obligación de garantizar a todas las personas los derechos reconocidos en el Pacto,²² obliga a los Estados Partes a tomar todas las medidas necesarias para que las personas puedan disfrutar de esos derechos sin discriminación.²³ La obligación de proteger los derechos humanos de las mujeres incluye la obligación de garantizar tanto una protección

¹⁶ Doc. ONU A /59/38 Observaciones finales del Comité-CEDAW: España, del 18 de agosto de 2004. Concluding Observations/Comments, párr. 334.

¹⁷ Doc. ONU A /59/38 Observaciones finales del Comité-CEDAW: España, del 18 de agosto de 2004. Concluding Observations/Comments, párr. 334.

¹⁸ Doc. ONU A /59/38 Observaciones finales del Comité-CEDAW: España, del 18 de agosto de 2004. (Concluding Observations/Comments), párr. 335.

¹⁹ Doc. ONU A /59/38 Observaciones finales del Comité-CEDAW: España, del 18 de agosto de 2004, párr. 338.

²⁰ Doc. ONU A /59/38 Observaciones finales del Comité-CEDAW: España, del 18 de agosto de 2004, párr. 339.

²¹ 29º período de sesiones del 11 al 22 de noviembre de 2002; párr.9; Doc. ONU: AT/C/XXIX/Misc.3, 19 de noviembre de 2002.

²² El derecho a la vida, la prohibición de la tortura y otros malos tratos son derechos protegidos por el Pacto, entre otros.

²³ Observación general N° 28: La igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3). Doc. ONU: CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, del 29 de marzo de 2000.

efectiva frente a los actos de violencia de género cometidos por agentes gubernamentales y ciudadanos particulares, como el acceso a una reparación efectiva cuando se produzca dicha violencia.

El Comité, al examinar el quinto informe periódico de España, expresó que *“aunque toma nota de las medidas adoptadas por el Estado Parte para combatir la violencia contra la mujer, así como de su intención de aumentar el número de tribunales especializados en la materia, observa con preocupación la persistencia de la violencia doméstica en España a pesar de los importantes esfuerzos desplegados por el Estado Parte. El Comité observa también con pesar que no se han tomando medidas eficaces para alentar a las mujeres a denunciar los hechos, así como la falta de una asistencia adecuada por parte del Ministerio Público.(arts. 3 y 7). El Estado Parte debe intensificar sus esfuerzos de prevención y lucha contra la violencia de que son víctima las mujeres y en particular la violencia doméstica y, a este respecto, compilar estadísticas adecuadas para aquilatar mejor la amplitud del fenómeno. Las autoridades del Estado, incluido el Ministerio Público, deben asimismo conceder a las víctimas toda la asistencia necesaria.”*²⁴

Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño al examinar en 2007²⁵ el informe inicial²⁶ de España en relación al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, expresó preocupación por el hecho de que *“no se haya tenido en cuenta en una medida suficiente los principios generales de la Convención sobre los Derechos del Niño al formular y aplicar las medidas adoptadas por el Estado Parte en virtud del Protocolo Facultativo de la Convención relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Preocupa en particular al Comité que no se otorgue la debida consideración a la no discriminación contra niños extranjeros no acompañados que han sido víctimas de la trata.”*²⁷

La observación del Comité fue acompañada de la recomendación de que los principios generales de la Convención sobre los Derechos del Niño, “en particular el derecho del niño a la no discriminación”, se incluyan en todas las medidas del Estado Parte sobre la materia incluidas las actuaciones judiciales o administrativas.²⁸

2.2. EL DEBER DE GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES Y LAS NIÑAS EN TODO EL TERRITORIO ESPAÑOL

La organización política y administrativa de un Estado no debe afectar negativamente al cumplimiento de las obligaciones en materia de protección de los derechos humanos. El Comité de Naciones Unidas que vigila el cumplimiento de la CEDAW, en sus observaciones a España en 1999, advertía que *“en la Constitución de España se establece un nivel elevado de descentralización y que las competencias en materia de igualdad de oportunidades se han transferido a las Comunidades Autónomas. Si bien dicha descentralización puede facilitar una mayor participación de los ciudadanos, y en particular de la mujer, en los procesos de adopción de decisiones, el*

²⁴ CCPR/C/ESP/CO/5, 27 de octubre de 2008, párr. 12, págs. 5-6.

²⁵ Sesiones celebradas el 1 y 5 de octubre de 2007.

²⁶ Doc. ONU CRC/OPSC/ESP/1.

²⁷ Observaciones finales sobre España del Comité de los Derechos del Niño recogidas en el Doc. ONU CRC/C/OPSC/ESP/CO/1 del 17 de octubre de 2007, párr. 6.

²⁸ Observaciones finales sobre España del Comité de los Derechos del Niño recogidas en el Doc. ONU CRC/C/OPSC/ESP/CO/1 del 17 de octubre de 2007, párr. 7.

*Comité expresa su preocupación porque, al no existir mecanismos de vigilancia eficaces en el Gobierno nacional, dicha descentralización pueda dar lugar a que la mujer goce de los derechos que se protegen en virtud de la Convención de forma desigual en el Estado Parte.*²⁹

Al respecto, el Comité recomendó que *“el Gobierno supervise minuciosamente las medidas en materia de igualdad que se tomen en las Comunidades Autónomas, así como su coherencia y su coordinación con la política nacional en materia de igualdad. Asimismo, el Comité insta al Gobierno a que establezca fuertes vínculos entre el gobierno central y los gobiernos locales (...).”*³⁰

Amnistía Internacional muestra preocupación porque diez años después de la formulación de dicha recomendación, la falta de un acuerdo interinstitucional (Administración central, autonómica y local) de estándares mínimos y de una financiación estatal suficiente, estable y bien gestionada, tenga consecuencias en una desigual protección de los derechos humanos en función del territorio. Esta desigualdad territorial podría estar afectando a derechos de las víctimas de violencia de género como es el derecho a recibir atención de calidad por personal sanitario con la debida formación³¹, a recibir asistencia letrada en el momento de interponer la denuncia, a disponer de un centro especializado cercano para víctimas de agresiones sexuales, o ser derivadas a un recurso especializado en la atención a víctimas de trata.

La drástica reducción de la financiación estatal dirigida al equilibrio territorial de los recursos derivados de la Ley Integral, en los últimos años, no refleja una sólida voluntad política de acometer este importante reto. La Administración central ha pasado de apoyar los recursos autonómicos y municipales para atender a las víctimas con 12 millones de euros en 2006³² a destinar a este objetivo 6,5 millones de euros en los años 2007 y 2008.³³ En el año 2009, el Ministerio de Igualdad había previsto 4 millones de euros para la colaboración con las Comunidades Autónomas en programas de asistencia social integral.³⁴

En lo que concierne a la protección a la infancia se debe mencionar que el Comité de los Derechos del Niño al examinar el informe inicial de España en relación al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, si bien acogió la elaboración y evaluación del primer Plan de Acción Nacional contra la Explotación Sexual Comercial, así como la aprobación de un segundo Plan de Acción Nacional para el período 2006-2009, expresó preocupación por el hecho que el

²⁹ Doc. ONU A/54/38/Rev.1 Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer 20º período de sesiones (19 de enero a 5 de febrero de 1999) 21º período de sesiones (7 a 25 de junio de 1999) Informes periódicos tercero y cuarto España Observaciones finales del Comité, párr. 255, pág. 77.

³⁰ Doc. ONU A/54/38/Rev.1 Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer 20º período de sesiones (19 de enero a 5 de febrero de 1999) 21º período de sesiones (7 a 25 de junio de 1999) Informes periódicos tercero y cuarto España Observaciones finales del Comité, párr. 256, págs. 77-78.

³¹ Algunas Comunidades Autónomas han implantado sistemas de formación para capacitar al conjunto del personal sanitario de los centros de atención primaria (Canarias, Cantabria, Aragón, como ejemplos), mientras en la mayor parte de las comunidades la formación en violencia de género es voluntaria y abarca sólo a una pequeña parte del personal sanitario. Esto repercute en el acceso de las sobrevivientes a una atención sanitaria de calidad.

³² Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, nota informativa del 26 de mayo de 2006. En dicha nota se informa que el Consejo de Ministros ha aprobado a propuesta del titular de Trabajo y Asuntos Sociales, “los criterios para la distribución de 12 millones de euros entre Comunidades Autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla en concepto de ayuda para la puesta en funcionamiento de los servicios de atención, emergencia, apoyo y acogida y recuperación integral de las mujeres víctimas de violencia de género.”

³³ Leyes sobre Presupuestos Generales del Estado para los años 2007 y 2008.

³⁴ Ministerio de Igualdad. Nota informativa de 16 de octubre de 2008, “La ministra de Igualdad presenta el presupuesto de su departamento para 2009”. Descargable en www.migualdad.es/noticias/presupuestos_2009.html

Plan no abarque todos los ámbitos del Protocolo Facultativo, no cuente con recursos suficientes para su ejecución “y se haya distribuido desigualmente entre las partes interesadas, como las autoridades locales de las regiones autónomas y los profesionales que trabajan con y por los niños.”³⁵

2.3. CUANDO OTRAS POLÍTICAS PESAN MÁS QUE LOS DERECHOS HUMANOS

El Código de Buenas Prácticas de Naciones Unidas sobre legislación en materia de violencia contra las mujeres establece que los Estados deben “asegurar que las sobrevivientes a la violencia contra las mujeres no sean deportadas o sujetas a cualquier sanción por su estatus migratorio cuando revelan los abusos vividos, a la policía o a otro tipo de autoridad pública.”³⁶

Amnistía Internacional ha venido instando a que se retire la Instrucción 14/2005,³⁷ emitida por el Ministerio del Interior para su cumplimiento por parte de los agentes de las fuerzas de seguridad del Estado en 2005. Dicha instrucción ordena a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que investiguen la situación migratoria en la que se encuentran las ciudadanas extranjeras que denuncian malos tratos, con el fin de iniciar procedimientos sancionatorios con posible resultado de expulsión. El temor a denunciar constituye una barrera con graves consecuencias sobre los derechos de las mujeres en situación administrativa irregular, entre ellos, el derecho a conservar sus vidas y obtener protección ante la violencia de género. Dicha instrucción dictada por el Secretario de Estado de Seguridad del Ministerio de Interior es de obligado cumplimiento para todas las fuerzas de seguridad del Estado, salvo la policía vasca.³⁸

Las mujeres inmigrantes en situación administrativa irregular que denuncian actos de violencia de género pueden, además, verse expuestas al prejuicio existente en algunos funcionarios que atribuyen a aquéllas un uso fraudulento de la denuncia como mecanismo para regularizar su situación de residencia en España.

Amnistía Internacional también tiene conocimiento de la expulsión de víctimas y testigos de actos de violencia de género como en el caso del Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Málaga incluido en este informe.

³⁵ Observaciones finales del Comité recogidas en el Doc. ONU CRC/C/OPSC/ESP/CO/1 del 17 de octubre de 2007, párr. 12.

³⁶ “Good Practices in legislation on violence against women.” United Nations Division for the Advancement of Women/United Nations Office on Drugs and Crime. Viena, Austria, may 2008, pág.14.

³⁷ Sobre la “Actuación de dependencias policiales en relación con mujeres extranjeras víctimas de violencia doméstica o de género en situación administrativa irregular” de 29 de julio de 2005.

³⁸ En el País Vasco rige una Instrucción propia dictada por el Gobierno vasco en 2003, que exime a los agentes de la Ertzaintza de la obligación de realizar cualquier tipo de actuación de control de extranjería cuando asisten a una víctima de un delito.

3. PRODUCCIÓN DE DATOS E INFORMACIÓN SOBRE VIOLENCIA CONTRA MUJERES Y NIÑAS

El Comité de Naciones Unidas que vigila el cumplimiento de la CEDAW ha instado a los Estados a que “informen sobre todas las formas de violencia contra la mujer e incluyan todos los datos de que dispongan acerca de la frecuencia de cada una y de sus efectos para las mujeres víctimas.”³⁹ La Relatora Especial ha señalado la necesidad de que los Estados produzcan información para cuantificar la violencia contra la mujer y para conocer las respuestas de los Estados. Para ello recomienda⁴⁰ la realización de encuestas periódicas que arrojen datos sobre la magnitud y la prevalencia⁴¹ de las diferentes formas de violencia contra las mujeres a través de dos tipos de mediciones sobre el alcance de los abusos: durante toda la vida y durante los últimos 12 meses. A continuación se ofrece un cuadro que informa sobre la información producida por el Estado español y disponible según tipo o forma específica de violencia de género:

Tipo de violencia	Información producida y disponible ⁴²
Malos tratos en relaciones de pareja o expareja	Una encuesta ⁴³ cada tres años con dos mediciones: abusos durante toda la vida y en el último año
Homicidios por género ⁴⁴	Nº de homicidios a manos de la pareja/expareja
Violencia sexual contra mujeres	-----
Violencia sexual contra niñas	-----
Trata de mujeres y niñas	Un único informe (2005-2006) con limitaciones conceptuales y metodológicas ⁴⁵
Acoso sexual en el trabajo	Un estudio en 2006 ⁴⁶
Mutilación genital femenina	-----
Matrimonio forzado	-----

³⁹ Comité de la CEDAW: Recomendación General 19; 11º período de sesiones, 1992. Doc. ONU: HRI/GEN/1/Rev.1, párr. 24 c) y u).

⁴⁰ Yakın Ertürk, “Indicadores sobre la violencia contra la mujer y la respuesta de los Estados”. Doc. UN A/HRC/7/6, del 29 de enero de 2008, párr. 43.

⁴¹ Concepto tomado de la epidemiología. Se denomina prevalencia a la proporción de personas de un grupo o una población que presentan una característica concreta en un momento/período determinado (“prevalencia de período”).

⁴² Puede verse que sólo se produce información sobre cuatro de los ocho tipos de violencia, y ni siquiera tiene la frecuencia y adecuación conceptual y metodológica necesarias.

⁴³ Macroencuestas del Instituto de la Mujer de 1999, 2002 y 2006.

⁴⁴ Varias formas de homicidio de mujeres encajan en la definición internacional: homicidio en el contexto de la violencia en la pareja; homicidio sexual; homicidio de prostitutas; crímenes de honor, por motivos de dote, o el infanticidio de niñas (Doc. UN A/HRC/7/6, del 29 de enero de 2008, párr. 64).

⁴⁵ El único informe oficial de alcance estatal sobre la magnitud de la trata de mujeres con fines de explotación sexual arroja datos poco fiables pues equipara la cifra de “mujeres que ejercen prostitución en clubes” a las mujeres “víctimas de trata”. Ver “Estudio sobre la explotación sexual de las mujeres, con referencia al tráfico ilegal (2005-2006)”, Secretaria General de Políticas de Igualdad, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer; NIPO: 207-07-116-6).

Descargable en www.migualdad.es/mujer/mujeres/estud_inves/Explotacion_sexual.pdf Sobre la trata con fines de explotación laboral las cifras obtenidas constituyen sólo una aproximación a la magnitud total de la misma, ya que el estudio afirma que las vías de identificación de las víctimas a partir de cuales se realiza la estimación son la denuncia ante la policía, la propia investigación de oficio por parte de la policía (cifras del Ministerio del Interior de 2006), o los datos de la Inspección de Trabajo. Ver “La trata de personas con fines de explotación laboral. Un estudio de aproximación a la realidad en España”, Accem, 2008.

⁴⁶ Instituto de la Mujer: “El acoso sexual a las mujeres en el ámbito laboral”, realizado por Inmark Estudios y Estrategias S.A., 2006.

La Relatora Especial advierte de la importancia de conocer el nivel de denuncias presentadas en relación a las diferentes formas de violencia contra las mujeres, así como los criterios de los Estados para el registro de las mismas. Además son relevantes los datos administrativos sobre la actividad judicial. La forma de terminación del proceso penal es un indicador útil para medir el cumplimiento de la obligación estatal de proveer justicia y reparación a las víctimas. Según la Relatora Especial *“la tasa de denuncias revela si las mujeres creen cada vez más en la eficacia de los Estados para combatir la violencia; la proporción de casos que son juzgados y que conducen a medidas condenatorias revela si el cambio de políticas ha tenido efectos.”*⁴⁷

A continuación se presenta un cuadro sobre la disponibilidad de información sobre denuncias y formas de finalización del proceso judicial según el tipo de violencia en España:

Tipo	Sobre denuncias	Sobre formas de finalización del proceso judicial (sobreseimientos, absoluciones, condenas)
Malos tratos en relaciones de pareja o expareja	Sí	Sí
Homicidios por motivos de género ⁴⁸	Sólo para vínculo de pareja o expareja entre homicida y víctima	Sólo para vínculo de pareja/expareja entre homicida y víctima
Violencia sexual	Datos sin desagregar por sexo, disponibles con un año de retraso	-----
Violencia sexual contra menores	Disponibles con 1 año de retraso	-----
Trata de mujeres y niñas	-----	-----
Acoso sexual en el trabajo	Datos sin desagregar por sexo, disponibles con 1 año de retraso	-----
Mutilación genital femenina	-----	-----
Matrimonio forzado	-----	-----

En lo que concierne a trata de mujeres y niñas, la ausencia de una definición de trata de personas en la legislación penal española constituye uno de los obstáculos para su registro y producción de estadísticas confiables. La Fiscalía General del Estado en su Memoria 2008 reconoce que *“en España, a pesar de que la trata de personas para la explotación sexual y para la explotación laboral tiene una gran relevancia, no es posible determinar su verdadera dimensión por encontrarse encuadrados muchos hechos delictivos en una variedad de preceptos.”*⁴⁹

La organización observa que incluso en los documentos y en la información proporcionada por el Instituto de la Mujer se produce una confusión entre la trata de personas, el tráfico de migrantes y la prostitución.⁵⁰

⁴⁷ Yakin Ertürk: Doc. UN A/HRC/7/6, del 29 de enero de 2008, párr. 85.

⁴⁸ Varias formas de homicidio de mujeres encajan en la definición internacional: homicidio en el contexto de la violencia en la pareja; homicidio sexual; homicidio de prostitutas; crímenes de honor, por motivos de dote, o el infanticidio de niñas (Yakin Ertürk: Doc. UN A/HRC/7/6, del 29 de enero de 2008, párr. 64).

⁴⁹ Memoria 2008 de la Fiscalía General del Estado, pág. 631.

⁵⁰ Instituto de la Mujer: “Datos sobre violencia sexual y tráfico de seres humanos”. Descargable en: www.migualdad.es/mujer/mujeres/cifras/violencia/violencia_sexual.htm (14 de abril de 2009).

En lo que concierne a violencia sexual sólo se disponen de datos sobre denuncias interpuestas ante las fuerzas de seguridad del Estado, registradas por el Ministerio del Interior y publicadas por el Instituto de la Mujer⁵¹ con un retraso cercano al año y medio, y que no abarcan la totalidad del territorio estatal. Aunque existen datos sobre procedimientos iniciados en los juzgados (“diligencias previas”) proporcionados por la Memoria Anual de la Fiscalía General del Estado, no desagrega los datos por sexo. Cabe advertir la falta de coincidencia de los datos aportados por estas dos fuentes oficiales, ya que mientras el Instituto de la Mujer documenta 1.573 agresiones sexuales con penetración en 2007,⁵² la Memoria de la Fiscalía General del Estado correspondiente a ese año, cifra únicamente en 134 los procedimientos iniciados por este tipo de delito. Tampoco se recogen ni publican datos oficiales que permitan conocer el curso seguido de las denuncias presentadas por delitos contra la libertad sexual (número de denuncias archivadas y porcentaje de sentencias absolutorias y condenatorias).

El 16 de marzo de 2009, Amnistía Internacional recibió la respuesta de la Presidenta del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género y vocal del Consejo General del Poder Judicial, a su solicitud de información sobre datos judiciales en materia de violencia sexual y trata de mujeres. En dicha carta,⁵³ la Presidenta del citado observatorio admitía la ausencia de los datos solicitados, y expresaba que *“la finalidad de las estadísticas judiciales es la medición de cargas de trabajo de los órganos judiciales y las necesidades de planta.”* Y concluía que únicamente se había hecho una excepción *“en determinados ámbitos como la violencia doméstica, y posteriormente, en el de la violencia de género en la pareja o expareja”*.

La Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Violencia contra las Mujeres ha expresado que *“[l]os países desarrollados tienen pocas excusas para no disponer de sistemas eficaces de seguimiento de casos o para no poder desglosar los datos del sistema de justicia por sexo y formas de violencia.”*⁵⁴

Amnistía Internacional exhorta a las autoridades españolas a producir y publicar datos sobre la magnitud y la prevalencia de las diferentes formas de la violencia contra las mujeres y las niñas a través de metodologías apropiadas. Los homicidios de mujeres y niñas por motivos de género deben ser registrados cualquiera que sea el vínculo con el agresor, no limitarse a los cometidos en el ámbito de las relaciones de pareja o expareja. Igualmente, el Estado debe obtener y publicar información desagregada por sexo y edad de la víctima sobre la respuesta judicial ante las denuncias de las distintas formas de violencia contra las mujeres y niñas, que incluya, al menos, datos sobre denuncias sobreesas, porcentaje de sentencias condenatorias y absolutorias.

⁵¹ Memoria 2008 de la Fiscalía General del Estado; Diligencias Previas 2007, págs.1.368 y 1.369.

⁵² Instituto de la Mujer. “Delitos conocidos de abuso, acoso y agresión sexual”. Datos sólo disponibles hasta diciembre de 2007. www.migualdad.es/mujer/mujeres/cifras/violencia/violencia_sexual.htm (21 de abril de 2009).

⁵³ Carta dirigida a Amnistía Internacional, recibida el 20 de marzo de 2009.

⁵⁴ Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Violencia contra las Mujeres, sus causas y consecuencias (Yakin Ertürk), “Indicadores sobre la violencia contra la mujer y la respuesta de los Estados”. Doc. UN A/HRC/7/6, del 29 de enero de 2008, párr. 73.

4. MEDIDAS LEGISLATIVAS SOBRE VIOLENCIA DE GÉNERO Y TRATA DE PERSONAS – POLÍTICAS PÚBLICAS EXPRESADAS EN PLANES

No existe una ley que de manera integrada regule la acción del Estado frente a la violencia de género en sus diversas formas, ni se ha dispuesto de un Plan de Acción en dicha dirección para abordar el continuo de discriminación y violencia de género. A diferencia de la respuesta de las autoridades españolas ante la violencia de género en relaciones de pareja y expareja, la violencia sexual contra mujeres y niñas no ha motivado una acción de carácter integral en materia legislativa ni se disponen de medidas orientadas por objetivos recogidos en planes.

Forma o patrón de violencia	Legislación estatal en respuesta	Plan de Acción de alcance estatal en respuesta
Violencia de género en relaciones de pareja o expareja	Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral frente a la Violencia de Género:	-Plan de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género (2007- 2008). -Plan de Atención y Prevención de la Violencia de Género en población extranjera inmigrante (2009-2012).
Violencia sexual contra mujeres y niñas	-----	-----
Trata de mujeres y niñas	-----	Plan Integral de Lucha contra la Trata de Personas con Fines de Explotación Sexual (2009-2011).

En lo que concierne a la violencia de género en relaciones de pareja o expareja hasta la fecha de lanzamiento de este informe no se había publicado una evaluación del Plan 2007-2008, ni se había aprobado uno nuevo. En julio de 2008, el Gobierno presentó un extenso informe⁵⁵ sobre la evaluación de los efectos de la Ley Integral que incluyó una sistematización de datos sobre la actividad de la Administración central y de las Comunidades Autónomas en los tres primeros años de vigencia de la norma. Sin embargo, el citado informe no analizó los principales obstáculos que podían afectar a la correcta aplicación de la norma, ni formuló ningún tipo de recomendación.

En materia de trata de personas, Amnistía Internacional reconoce el reciente Plan Integral de Lucha contra la Trata de Personas con Fines de Explotación Sexual,⁵⁶ sin embargo advierte que éste no dispone medidas contra la trata con otros fines que no sean de explotación sexual, carece de un calendario de puesta en práctica, no contiene un informe público sobre previsión económica desagregada por objetivos y acciones, no desarrolla medidas en materia de identificación de las víctimas, condiciona el acceso de las víctimas a las medidas de atención y

⁵⁵ Gobierno de España (2008): Evaluación de la Ley 1/2004, de 28 de diciembre de 2004. Medidas de protección contra la violencia de género.

⁵⁶ Aprobado el 12 de diciembre de 2008 por el Consejo de Ministros. Descargable en: www.migualdad.es/noticias/pdf/PlanIntegralcontralaTSHES.pdf

protección a la interposición de la denuncia y/o colaboración con las autoridades, no establece medidas específicas para víctimas de trata menores de edad, ni prevé ningún mecanismo independiente (Relatoría Nacional) a cargo del seguimiento de las acciones de lucha contra la trata.

Cabe anotar que en materia de trasposición de disposiciones europeas, en concreto la directiva 2004/81/CE del Consejo de 29 de abril, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal que cooperen con las autoridades competentes, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, mediante sentencia del 14 de mayo de 2009, declaró el incumplimiento del Estado español por no haber trasladado a su legislación dicha directiva comunitaria. El Tribunal desestimó los argumentos expuestos por el Reino de España que, entre otros motivos, alegó como circunstancias constitutivas de fuerza mayor que el referido retraso obedecía a la celebración de elecciones generales en marzo de 2008 y a una reestructuración de los departamentos ministeriales.

En materia de reformas legislativas, se encuentra en curso un anteproyecto de ley para modificar el Código Penal que introduciría cambios en materia de violencia sexual contra mujeres y niñas y en materia de trata de personas. Amnistía Internacional, aunque ha dado la bienvenida a algunas medidas que han sido comprendidas en dicho anteproyecto, también ha expresado su decepción ante el carácter limitado con que se abordan estas cuestiones.⁵⁷

⁵⁷ Amnistía Internacional, “España: Recomendaciones preliminares de Amnistía Internacional ante la reforma del Código Penal. Respetar y proteger los derechos humanos – Combatir la impunidad conforme a la legalidad internacional - Garantizar un debate informado”. Marzo de 2009.

5. DERRIBAR LOS OBSTÁCULOS: PREOCUPACIONES EN MATERIA DE PERSECUCIÓN DEL DELITO, ASISTENCIA, PROTECCIÓN, ACCESO A RECURSOS, OBTENCIÓN DE JUSTICIA Y DERECHO A REPARACIÓN

5.1. VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES A MANOS DE PAREJAS Y EXPAREJAS

Según las cifras facilitadas por el Gobierno para el período 1999-2007, el número de mujeres muertas a manos de sus parejas o exparejas aumentó de 58 en 2005 a 68 en 2006, y a 71 en 2007.⁵⁸ Según cifras oficiales, en 2008, al menos 75 mujeres fueron asesinadas por su pareja o expareja en España.⁵⁹ Un informe oficial sobre las características de las mujeres fallecidas en 2007 revelaba que un 30 por ciento de las víctimas habían presentado al menos una denuncia ante la policía contra el hombre que las mató.⁶⁰ Del total de mujeres muertas a finales de 2008, 16 de ellas habían denunciado y 10 tenían una orden de protección que no funcionó.

El índice de víctimas mortales por millón es mucho más elevado entre las extranjeras que entre las españolas. A lo largo de los últimos nueve años (1999-2007), ese índice ha sido de 2,05 por millón entre las españolas y 13,18 entre las extranjeras.⁶¹ Si en el año 2005, 17 mujeres extranjeras fueron muertas, en el año 2008, 34 perdieron sus vidas a manos de sus parejas o exparejas. En el 2008 la tasa de mujeres muertas víctimas de violencia de género por millón fue de 13,93 para las extranjeras y de 1,57 para las españolas,⁶² lo que significa que el primer grupo estaba casi nueve veces por encima del segundo. Amnistía Internacional ha sostenido que tales datos reflejan la desprotección subsistente.

El 80 por ciento de los casos ante los juzgados especializados en violencia contra la mujer fueron tramitados como lesiones “puntuales”. De acuerdo a la información producida por el Consejo General del Poder Judicial, se llega a archivar por sobreseimiento libre y provisional el 46 por ciento de los procesos iniciados.⁶³

⁵⁸ Instituto de la Mujer: www.migualdad.es/mujer/mujeres/cifras/violencia/muertes_tablas.htm (6 de abril de 2008).

⁵⁹ Instituto de la Mujer: “Mujeres muertas por violencia de género a manos de la pareja o expareja 1999-2009”: www.migualdad.es/mujer/mujeres/cifras/violencia/muertes_tablas.htm (14 de abril de 2009).

⁶⁰ “Informe sobre muertes violentas en el ámbito de violencia doméstica y de género en el año 2007”, Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial, 2008, pág. 32.

⁶¹ Instituto de la Mujer: www.migualdad.es/mujer/mujeres/cifras/violencia/muertes_tablas.htm (6 de abril de 2008).

⁶² Instituto de la Mujer: www.migualdad.es/MUJER/mujeres/cifras/ (19 de enero de 2009).

⁶³ Consejo General del Poder Judicial, Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género. “Datos de denuncias, procedimientos penales y civiles registrados, órdenes de protección solicitadas en los juzgados de violencia sobre la mujer (JVM) y sentencias dictadas por los órganos jurisdiccionales en esta materia en el año 2008”.

La Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (Ley 1/2004)⁶⁴ fue considerada por Amnistía Internacional un importante paso para mejorar la respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en España, no obstante expuso un conjunto de observaciones.⁶⁵ Desde su entrada en vigor, la organización ha desarrollado un intenso trabajo de seguimiento con el fin de impulsar su desarrollo y la plena y efectiva realización de los derechos establecidos en la norma.⁶⁶ En dicha línea, la organización expresó de manera insistente la preocupación por la falta de aplicación de algunos de los derechos garantizados por esta ley, la falta de diligencia debida en la investigación y por el hecho de que, en la práctica, muchas mujeres continuaban sin protección. Las especiales dificultades y obstáculos a que se enfrentan las mujeres migrantes en situación administrativa irregular, a la hora de acceder a la justicia y a servicios especializados, fueron motivos de preocupación destacados por la organización.

En un informe presentado con ocasión del tercer aniversario de la plena entrada en vigor de la Ley Integral, Amnistía Internacional mostró un conjunto de preocupaciones⁶⁷ y factores que impedían su efectivo cumplimiento y eficacia, entre ellos, la escasez de financiación, medidas y prácticas que en el marco de la lucha contra la llamada inmigración ilegal comprometían severamente los derechos de las mujeres extranjeras o propiciaban abusos, y la ausencia de una evaluación de las medidas implementadas, con participación de las mujeres sobrevivientes y de sus organizaciones.

La organización mantiene serias preocupaciones en relación a varios aspectos, entre ellos:

- Continúa pendiente la puesta en práctica efectiva del derecho de las sobrevivientes a la atención sanitaria adecuada prestada por profesionales con formación.
- Persisten los obstáculos de accesibilidad a los recursos de asistencia integral especialmente para mujeres con circunstancias añadidas de riesgo (mujeres con drogodependencias, alcoholismo o enfermedades mentales).
- El derecho a la asistencia letrada inmediata sigue sin ser realidad para muchas mujeres, ya que su puesta en práctica depende de la voluntad de cada Comunidad Autónoma o incluso del impulso municipal para ello.

⁶⁴ Fechada el 28 de diciembre de 2004 y publicada en el BOE, número 313 (29 de diciembre de 2004).

⁶⁵ Comparecencia de Amnistía Internacional en la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales del Congreso de los Diputados, el 20 de julio de 2004, para informar en relación a la tramitación del Proyecto de Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

⁶⁶La organización ha presentado, entre 2005 y 2008, tres informes de seguimiento anual de la Ley Integral (Amnistía Internacional – Sección española: “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”, junio de 2006; Amnistía Internacional – Sección española: “Pongan todos los medios a su alcance, por favor. Dos años de Ley Integral contra la Violencia de Género”, junio de 2007; y Amnistía Internacional – Sección española: “Obstinada realidad, derechos pendientes. Tres años de la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género”, julio de 2008), un informe específico, sobre la responsabilidad del sector sanitario en la atención a las víctimas de violencia de género (Amnistía Internacional - Sección española: “¡Hay que actuar a tiempo! Detección de la violencia de género y atención a las víctimas en el ámbito sanitario español”, noviembre de 2006) y dos monográficos sobre la especial desprotección de los derechos de las mujeres migrantes ante este tipo de abusos (Amnistía Internacional - Sección española: “Mujeres inmigrantes indocumentadas. ¿Hasta cuándo sin protección frente a la violencia de género?”, 25 de noviembre 2005 y Amnistía Internacional - Sección española: “Más riesgos y menos protección. Mujeres inmigrantes en España frente a la violencia de género”, 25 de noviembre de 2007).

⁶⁷ Amnistía Internacional – Sección española: “Obstinada realidad, derechos pendientes. Tres años de la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género”, julio de 2008.

- La protección de las víctimas con “orden de protección” no es una realidad, debido a la insuficiente dotación de efectivos policiales.
- La implantación de los juzgados especializados en violencia contra la mujer no ha resuelto trabas en el acceso a la justicia. Para garantizar que este tipo de órganos sirven a la finalidad prevista se precisa de una evaluación de su funcionamiento con la participación del conjunto de profesionales que intervienen.

5.2. VIOLENCIA SEXUAL CONTRA MUJERES Y NIÑAS

La violencia de índole sexual constituye un patrón que en España, al igual que en las diversas regiones del mundo, afecta especial o desproporcionadamente a las mujeres y puede asumir diversas formas en distintos contextos como el de la familia, la comunidad, el ámbito escolar, laboral u otros espacios públicos, incluidas condiciones de reclusión, internamiento o bajo custodia policial. Los agresores pueden ser agentes particulares o estatales. Dicha violencia contra mujeres y niñas tiene en la base las relaciones de desigualdad entre hombres y mujeres, y se ve reforzada por un conjunto de estereotipos y condiciones de vulnerabilidad a tales abusos.

En los últimos años en España ha crecido la alarma social en relación a la violencia sexual contra menores. Pese a ello, la respuesta institucional no se ha dirigido a desarrollar de manera integral la prevención, la protección de las víctimas y asistencia, y las medidas para la persecución efectiva de tales crímenes. Las autoridades, a través de sus declaraciones públicas, incluidas las iniciativas de orden legal, se han limitado a poner el acento sobre el incremento de las penas respecto de los agresores.

En 2002 Amnistía Internacional hizo público un informe sobre tortura y malos tratos de índole racista, incluida violencia sexual contra mujeres extranjeras por parte de agentes de las fuerzas de seguridad del Estado, y mostraba preocupación por la falta de diligencia de la respuesta institucional.⁶⁸ En opinión de Amnistía Internacional, la falta de aceptación oficial de la existencia de casos de tortura y malos tratos, incluidos los abusos y agresiones sexuales, pueden frenar la puesta en marcha de iniciativas de prevención y sanción de tales abusos.

⁶⁸ “España: Crisis de identidad. Tortura y malos tratos de índole racista a manos de agentes del Estado”, abril de 2002; Índice AI: 41/001/2002/S págs. 31-38.

El caso del CIE de Málaga⁶⁹

En julio de 2006, presuntos abusos de índole sexual contra internas en el CIE de “Capuchinos” de Málaga, motivaron una investigación de la UCRIF (Unidad contra las redes de inmigración y falsificación documental) de la Policía Nacional. Según las declaraciones de las trabajadoras de la limpieza, los hechos llevaban produciéndose desde al menos un año y medio antes. En sus declaraciones las internas expresaron que funcionarios policiales durante el turno de noche se acercaban a las internas acariciándolas y pidiéndolas bailar con ellos, y algunos agentes mantenían relaciones sexuales con éstas. De acuerdo a la versión de algunas internas los funcionarios “no obligaban a ninguna a bajar, pero que si un policía te decía que fueras, pues lo hacías”, que “bajaban voluntariamente, ya que no se atrevían a negarse” y que “aunque no era una situación agradable, accedieron a participar porque tenían miedo”.

Según sus declaraciones, las internas no podían recibir alimentos del exterior a pesar de que la alimentación era escasa, ni comunicarse telefónicamente con familiares o acceder a su equipaje; condición que habría sido aprovechada por los agentes para “recompensar” a las internas que accedían a sus peticiones. El 26 de julio de 2006 fue incluido en las investigaciones el propio Jefe de Seguridad del CIE por hechos que comprendían reclamar favores sexuales a una interna a cambio de gestiones que podrían incidir en su puesta en libertad. También fue denunciado otro funcionario de un turno distinto por presuntos abusos sexuales contra una interna. El día 21 de julio de 2006 fueron detenidos siete funcionarios policiales por su presunta implicación en los citados hechos, y el 22 de julio el Juzgado de Instrucción decretó la prisión preventiva para seis de ellos. Todos salieron en libertad el 2 de agosto de 2006 y, desde entonces, permanecen en libertad, suspendidos temporalmente de empleo y sueldo, en espera de que se dicte sentencia en el procedimiento penal. Según informaciones recibidas por Amnistía Internacional, actualmente en ese CIE se ha implantado la medida de que en todos los turnos de custodia policial del módulo de mujeres se incorpore, al menos, a una funcionaria. En los restantes CIEs a la organización no le consta que se haya tomado ninguna medida para prevenir este tipo de abusos.

Tras la denuncia, las diez mujeres que testificaron en contra de los agentes pidieron protección y que se mantuviese su identidad en el anonimato, por miedo a posibles represalias. El juzgado decidió considerarlas “testigos protegidas”, pero la protección judicial ofrecida se redujo a la omisión de su identidad en las actuaciones, ya que todas ellas continuaron ingresadas en el CIE después de su denuncia. A pesar de que en una ampliación de la denuncia, una semana después de la primera, varias de las víctimas relataron haber sufrido represalias por parte de los funcionarios policiales, que “desde el inicio del procedimiento estaban más agresivos con ellas (...), que les estaban tratando muy mal desde el ingreso en prisión de los policías”, el juzgado no tomó ninguna medida de protección a favor de ellas. Cuando el 26 de julio de 2006 el abogado de oficio de las víctimas pidió el cese del internamiento en el mismo recinto donde ocurrieron los abusos y su sustitución por la presentación de las víctimas ante el juzgado los días 1 y 15 de cada mes o por el ingreso en un centro custodiado por personal civil, la jueza respondió que carecía de competencia para decidir sobre estas cuestiones, y las mujeres continuaron en el CIE.

⁶⁹ Datos reunidos con la colaboración de la Asociación Málaga ACOGE, personada como acusación popular en el procedimiento. Algunos aspectos sobre la situación de las víctimas han sido obtenidos a través de información aportada por los abogados de la acusación particular.

Los abogados de las víctimas también solicitaron la suspensión de las órdenes de expulsión, dada su condición de víctimas y testigos protegidos de un procedimiento por delitos de gran entidad. La jueza manifestó que no le correspondía a ella decidir sobre la cuestión.

Una de las testigos de origen brasileño sufrió una hemorragia vaginal el día 17 de agosto de 2006. A pesar de que las internas llamaron durante más de una hora a los funcionarios pidiendo auxilio, no fue asistida de inmediato, retrasándose su traslado a un hospital. Ahí permaneció esposada a la cama, y todas las pruebas ginecológicas a las que fue sometida se le practicaron en presencia de una pareja de funcionarios de policía, uno de ellos varón. Finalmente, según ella misma relató, *“mientras estaba abortando, y la médico estaba extrayendo el feto, los dos agentes estaban en medio de la habitación. Empecé a gritar que los sacaran. La médico accedió (...) en todo momento permanecí esposada.”*⁷⁰

La “testigo protegida” denunció a los funcionarios del CIE y al hospital, pero la denuncia fue archivada por el juzgado sin tomar declaración a la denunciante. A pesar de que su abogado solicitó al Director General de la Policía Nacional y al Subdelegado del Gobierno del Málaga la apertura de un procedimiento disciplinario al respecto, esta actuación no se habría llevado a cabo.

El 2 de marzo de 2009 la jueza acordó seguir procedimiento contra los funcionarios policiales por “abusos sexuales con consentimiento viciado” y por “omisión del deber de impedir la comisión de un delito”. La mayoría de las víctimas y testigos fueron finalmente expulsadas.

Amnistía Internacional expresa profunda preocupación ante la ausencia de medidas preventivas respecto de los abusos de índole sexual por parte de funcionarios del Estado, y la vulnerabilidad de las mujeres inmigrantes en situación administrativa irregular de sufrir tales abusos. La organización, además, observa con alarma que las mujeres denunciantes no cuenten con protección, se mantengan expuestas a ser objeto de represalias, y que puedan ser expulsadas con consecuencias sobre la investigación de los hechos y el procesamiento de los autores.

5.2.1. Tipos penales

El Código Penal español tipifica las agresiones y abusos sexuales como delitos “contra la libertad sexual.”⁷¹ Bajo el delito de “agresiones sexuales”⁷² son comprendidas diversas conductas y se requiere de violencia o intimidación como elementos del crimen. Sin uno de estos dos elementos, los actos son definidos como abusos sexuales, delitos de menor entidad.⁷³ Así, la legislación podría comprometer la persecución y sanción de estos crímenes al no reconocer otros

⁷⁰ Testimonio escrito de la víctima, facilitado a Amnistía Internacional por su abogado el 29 de abril de 2009 en Madrid.

⁷¹ Hasta 1989 el Código Penal español enmarcaba los delitos relacionados con la violencia sexual en el apartado de los crímenes “contra la honestidad”. Hoy son regulados por el Código Penal bajo el Título VIII. “Delitos contra la libertad e indemnidad sexuales”. Cabe advertir, que la violencia de índole sexual bajo el derecho internacional puede ser constitutiva de otros crímenes como tortura, genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, entre otros. La legislación española, sin embargo, no desarrolla estas cuestiones ni bajo el Título XXIV. “Delitos contra la comunidad internacional” ni en Título VII. “De las torturas y otros delitos contra la integridad moral”, lo que puede tener consecuencias en la persecución del delito y la determinación de las sanciones.

⁷² Artículo 178, 1 y 2 del Código Penal, además de la penetración con un órgano sexual u otra parte del cuerpo o la introducción de objetos por vía bucal, anal o vaginal, abarca cualquier otro ataque contra la libertad o indemnidad sexual de una persona.

⁷³ Artículos 181 a 183 del Código Penal.

medios⁷⁴ de los cuales el agresor se vale para perpetrar actos graves de índole sexual. A nivel jurisprudencial, los alcances de la intimidación se han remitido habitualmente a lo señalado por el Código Civil.⁷⁵

Esta limitada definición del delito de agresiones sexuales reviste especial preocupación para la organización en cuanto a su aplicación a las víctimas menores de edad cuando el agresor es una figura de autoridad en su entorno íntimo, en caso de mujeres en detención o bajo custodia, y menores en instituciones del sistema de protección o reforma.

Amnistía Internacional ha podido conocer la preocupación de organizaciones de mujeres,⁷⁶ y abogados/as de víctimas, ante una aplicación muy limitada de la definición de agresiones sexuales en caso de violencia sexual contra niñas en el ámbito de la familia, pese a que el abuso de poder, el entorno coactivo o la opresión psicológica resultaran evidentes. En una sentencia del Tribunal Supremo se consideró que *“aunque las menores se sintieron intimidadas, los actos intimidatorios descritos carecen objetivamente del componente normativo de la intimidación.”*⁷⁷

Bajo el marco internacional de los derechos humanos y la jurisprudencia internacional, la violación sexual cometida por agentes del Estado, o con su consentimiento o aquiescencia, puede constituir tortura. En un informe específico sobre la integración del enfoque de género en el marco internacional de lucha contra la tortura, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Tortura afirmó la importancia de *“velar porque el marco de protección contra la tortura se aplique sin olvidar las cuestiones de género a fin de fortalecer la protección de las mujeres contra la tortura (...) Calificar un acto como “tortura” supone un considerable estigma adicional para el Estado y refuerza las repercusiones jurídicas que abarcan la obligación firme de penalizar los actos de tortura, enjuiciar a los autores y disponer reparación de las víctimas.”*⁷⁸

Asimismo, otras formas de violencia sexual, tales como las amenazas de violación, las caricias indebidas, el cacheo exagerado, el chantaje sexual o insultos y humillaciones de tipo sexual, pueden constituir tortura o malos tratos si presentan los principales elementos que caracterizan los tratos crueles, degradantes e inhumanos: la impotencia de la víctima y el propósito del acto.⁷⁹

⁷⁴ Ver, por ejemplo, en los Elementos de los Crímenes del Tribunal Penal Internacional que establece que la comisión de violación o violencia sexual requiere que el agresor actúe “por la fuerza o mediante la amenaza de la fuerza o mediante coacción, como la causada por el temor a la violencia, la intimidación, la detención, la opresión psicológica o el abuso de poder, contra esa o esas personas u otra persona o aprovechando un entorno de coacción o la incapacidad de esa o esas personas de dar su consentimiento genuino.” Estatuto de Roma, Elementos de los Crímenes, 2002. El elemento de entorno coactivo tiene antecedentes en la jurisprudencia de tribunales internacionales.

⁷⁵ Ver Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 2004.

⁷⁶ Federación de Mujeres Progresistas. “V Informe de sentencias ‘benévolas’ con los maltratadores”, 2005.

⁷⁷ Sentencia de la Sala de lo Penal (Sección 1ª) del Tribunal Supremo nº 1689/2003, de 18 de diciembre de 2003, citada por la Federación de Mujeres Progresistas en su “V Informe de sentencias ‘benévolas’ con los maltratadores”, 2005.

⁷⁸ Informe del Relator Especial sobre Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, Manfred Nowak. Doc. ONU A/HRC/7/3, de 15 de enero de 2008, párr. 26.

⁷⁹ Informe del Relator Especial sobre Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, Manfred Nowak Doc. ONU A/HRC/7/3, 15 de enero de 2008, párr. 34.

Pese a lo expuesto, en España la violencia sexual como tortura, sea cometida por agentes del Estado, o con su consentimiento o aquiescencia, no ha motivado desarrollo legislativo ni jurisprudencial.

Igualmente Amnistía Internacional hace notar la necesidad de desarrollo legislativo para adecuar de la manera más completa posible la legislación española a las definiciones internacionales en relación a violencia de género en el ámbito de la sexualidad y la reproducción. Al respecto pide especialmente prestar atención a las definiciones contempladas por el Estatuto de Roma.⁸⁰

5.2.2. Asistencia e información

Los Estados deben poner a disposición de las mujeres y niñas sobrevivientes de violencia sexual servicios de información, acompañamiento y atención sanitaria, psicológica y jurídica para apoyar su recuperación y la restitución de sus derechos.⁸¹ Esta atención debe ser prestada por profesionales con la debida formación y enfoque de género, para tratar a las víctimas con reconocimiento y respeto.

El Consejo de Europa, en un informe sobre estándares mínimos para asegurar servicios a las víctimas de violencia contra las mujeres, insta a los Estados a garantizar la existencia de “centros de crisis” como recurso fundamental de atención a las víctimas de violencia sexual.⁸² Los “centros de crisis” son servicios confidenciales que incluyen una atención a las víctimas las 24 horas del día y todos los días del año. Proveen apoyo y asistencia para sobrevivientes de la violencia sexual, sus familiares y personas del entorno.⁸³ El Consejo de Europa recomienda a los Estados que garanticen la existencia de un “centro de crisis” en cada provincia, y en todo caso, recomienda el cumplimiento del estándar de un centro de estas características por cada 200.000 mujeres.

En España no existe ningún “centro de crisis”. Hay sólo centros de atención a víctimas de violencia sexual para asistirles y proporcionarles acompañamiento. En cuanto a la disponibilidad de esos centros de atención, si aplicamos lo recomendado para centros de crisis por el Consejo de Europa, España exhibe un problema manifiesto. Así, en Galicia, una Comunidad Autónoma pluriprovincial, no existe ningún centro de atención especializada a mujeres y niñas víctimas de violencia sexual. La organización considera preocupante la falta de mecanismos institucionales de planificación para garantizar la disponibilidad de recursos especializados de atención a las víctimas en todo el territorio estatal. Además de la escasez de recursos especializados, la organización llama la atención sobre los obstáculos de accesibilidad para mujeres de municipios rurales o periféricos, derivados de la ubicación de los centros de atención en las capitales de provincia. Psicólogas de un centro de atención ubicado en una gran ciudad afirman que estas trabas pueden llegar a impedir a mujeres de municipios periféricos el acceso a la atención, ya que estas mujeres “*tienen que llegar desde su casa, y supone todo el día, y si tienen que venir después*

⁸⁰ Amnistía Internacional, “España: Recomendaciones preliminares de Amnistía Internacional ante la reforma del Código Penal. Respetar y proteger los derechos humanos – Combatir la impunidad conforme a la legalidad internacional - Garantizar un debate informado”. Marzo de 2009.

⁸¹ United Nations (26-28 de mayo de 2008): “Good practices in legislation on violence against women”; Report of the expert group meeting, págs.34-36.

⁸² Council of Europe: “Combating Violence against Women: minimum standards for support services”, septiembre 2008, pág.38.

⁸³ United Nations (26-28 de mayo de 2008): “Good practices in legislation on violence against women”; Report of the expert group meeting, pág.35.

de trabajar, muchas tienen miedo a volver de noche, y no pueden venir en transporte público, porque se hace de noche. Tienen que depender de alguien que la pueda traer en coche...”⁸⁴

La falta de medios económicos para costearse el transporte hasta el centro de atención también es identificada por esta profesional como una traba importante, sobre todo en el caso de mujeres migrantes. Así, afirma que *“tenemos algunos casos en los que esa barrera impide que las mujeres acudan al centro o realicen todas las diligencias. Mujeres que no tienen dinero... y eso depende de los servicios sociales. En algunos casos hay una sensibilidad y se lo sufragan pero, en otros, les dicen que no hay una partida específica para eso, y no se lo dan.”⁸⁵*

Amnistía Internacional manifiesta enorme preocupación por la aún menor disponibilidad de recursos públicos cuando se trata de la atención especializada a niñas. Además, la organización ha conocido en la Comunidad de Madrid de prácticas que pueden obstaculizar en gran medida la accesibilidad de las niñas víctimas de violencia sexual a recursos especializados cuando sus progenitores son los autores de tales actos. Así, el Centro de Intervención en Abusos Sexuales Infantiles (CIASI) requiere la autorización paterna, a menos que exista privación de la patria potestad.

5.2.3. Actuaciones y trato en el ámbito policial

Los Estados deben garantizar un trato policial adecuado a las víctimas de violencia sexual. Para garantizar esta actuación profesional deben existir “códigos de conducta” y cursos de formación (inicial y continua) para todos los funcionarios/as de las fuerzas de seguridad del Estado. Deben establecerse, además, mecanismos de rendición de cuentas y procedimientos cuando los agentes actúen con falta de diligencia.

En España no existe un protocolo o guía de alcance estatal que garantice la correcta atención policial a las víctimas de violencia sexual, lo cual implica que el trato que reciben las sobrevivientes a su llegada a las instancias policiales va a depender, muy a menudo, de la sensibilidad personal de cada agente concreto. En términos generales, Amnistía Internacional ha recibido información positiva sobre la formación y sensibilidad de los agentes del SAF (Servicio de Atención a la Familia) y del SAM (Servicio de Atención a la Mujer) de la Policía Nacional. Sin embargo, la organización también ha recibido información de que se habrían producido actuaciones cuestionables por agentes de este servicio de la Policía Nacional.

Con relación a las actuaciones de la Guardia Civil, el EMUME (Equipo Mujer y Menor), en algunos territorios es apreciado positivamente como *“la única instancia que funciona”*. Sin embargo en lo que concierne a otros funcionarios de la Guardia Civil, Amnistía Internacional ha recibido quejas. Una profesional de un servicio de atención a víctimas entrevistada por Amnistía Internacional expresó que *“la Guardia Civil en muchos casos no tiene formación y no sabe dónde llevar a las mujeres, o las lleva al ambulatorio y allí no tienen la actuación adecuada. En las zonas rurales siguen siendo muchas las ocasiones en que no se llama al forense.”⁸⁶*

⁸⁴ Psicóloga especializada en atención a víctimas de violencia sexual de un servicio público, entrevistada por Amnistía Internacional el 9 de marzo de 2009.

⁸⁵ Nota al pie anterior.

⁸⁶ Entrevista de Amnistía Internacional a la Psicóloga y a la Coordinadora de un centro de atención a mujeres y niñas víctimas de agresiones sexuales el 25 de febrero de 2009 en Madrid.

Amnistía Internacional observa con preocupación que no exista ningún protocolo de ámbito estatal, similar a los relativos a la violencia de género en la pareja o expareja, con el fin de orientar la actuación policial en estos casos y la coordinación entre los agentes de las fuerzas de seguridad del Estado y otras instancias profesionales implicadas en la atención a las víctimas de violencia sexual.

5.2.4. Atención sanitaria de urgencia y examen forense

Los Estados deben garantizar que la recopilación de pruebas forenses y los cuidados médicos inmediatamente posteriores a la agresión sexual puedan ser fácilmente accesibles, realizados de forma inmediata por profesionales especializados y que no agudicen el trauma de las sobrevivientes. Las mujeres deben poder elegir ser atendidas por una mujer sanitaria.⁸⁷

En España no existen garantías de especialización del personal sanitario encargado de la atención hospitalaria de urgencia a las víctimas de violencia sexual. Profesionales que acompañan habitualmente a las víctimas describen esta atención como realizada por personal sin especialización (*“el ginecólogo que haya de guardia”*). Amnistía Internacional ha documentado el caso de una mujer de 19 años que, tras sufrir una agresión sexual y acudir a denunciarla inmediatamente, fue atendida por más de siete profesionales distintos, entre médicos-forenses, médico de guardia y personal de enfermería. El trato inadecuado y la sensación de falta de intimidad provocaron que la víctima se negara a ser explorada, lo que impactó negativamente en la tramitación de su denuncia. La abogada que aportó la información a Amnistía Internacional transmitió su decepción por la falta de diligencia del personal sanitario y afirmó que *“la atención sanitaria fue nefasta, se la llevó a urgencias y los profesionales que la atendieron... la sensación de la chica fue de dejadez absoluta y de una gran falta de sensibilidad por parte de estos profesionales. Se sintió tan mal que finalmente se negó a ser explorada.”*⁸⁸

Otra profesional especialista consultada por la organización relata así la experiencia de una mujer que posteriormente fue atendida en su centro la noche en que fue víctima de una violación *“como sabía que había un hospital de referencia se fue directamente a contar allí la agresión y a pedir que la reconocieran. Y le dijeron que tenía que ir primero a poner la denuncia, y luego volver para ser reconocida. Que la mujer se vaya a la comisaría, que se lo piense por el camino y que vuelva... con todo lo que conlleva haber sufrido una agresión de forma reciente...”*⁸⁹

El Estado debe garantizar a las víctimas de violencia sexual el acceso efectivo e inmediato a recursos sanitarios fundamentales como la prueba de embarazo y sobre posibles contagios y tratamiento de enfermedades de transmisión sexual (ETS), contracepción de emergencia, asistencia médica de lesiones y tratamiento preventivo para el virus de inmunodeficiencia humana (VIH). En España, la diligencia en el acceso a algunos de estos servicios depende de cada Comunidad Autónoma e incluso de cada municipio. Por ejemplo, mientras en Cantabria se prescribe a todas las mujeres la profilaxis preventiva del VIH, en otras Comunidades Autónomas sólo se prescribe dicho tratamiento si la víctima lo solicita. Tampoco es una práctica homogénea la de informar y recetar la contracepción de emergencia en caso de test positivo de embarazo y

⁸⁷ “Guidelines for medico-legal care for victims of sexual violence”. World Health Organization, 2003.

⁸⁸ Actuación en urgencias el 11 de diciembre de 2007. Caso documentado el 23 de marzo de 2009 a través de la abogada de la Asociación de Atención a Víctimas de Violencia Sexual (ADAVAS-León).

⁸⁹ Psicóloga especializada en atención a víctimas de violencia sexual de un servicio público, entrevistada por Amnistía Internacional el 9 de marzo de 2009.

existen diferencias en el acceso efectivo a la interrupción del embarazo para víctimas de violencia sexual con test positivo de embarazo, según las diferentes Comunidades Autónomas.

Aparte de las breves indicaciones sobre violencia sexual que figuran en el Protocolo Común de Actuación Sanitaria ante la Violencia de Género, presentado en 2007 por el Ministerio de Sanidad, no existe ningún protocolo estatal dedicado en profundidad a garantizar la correcta atención sanitaria a víctimas de violencia sexual. Algunas Comunidades Autónomas han elaborado protocolos atendiendo a las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, que constituyen una mayor garantía de actuación adecuada del personal sanitario en estos casos. Un ejemplo es el Protocolo de Atención Sanitaria a Víctimas de Agresiones/Abusos Sexuales de Cantabria,⁹⁰ que dedica un capítulo independiente a cuestiones como “la recepción y acogida a la mujer”, “la valoración psicológica”, la “información en el momento del alta” o el “seguimiento y controles posteriores”. Buenas prácticas como la descrita deberían inspirar la elaboración de un protocolo de atención sanitaria de ámbito estatal que garantice la asistencia adecuada en todo el territorio del Estado español.

En lo que concierne a la actuación médico-forense, la organización ha recibido información sobre el buen hacer de algunos/as profesionales, pero también quejas respecto del trato poco empático que otros/as dispensan a las mujeres agredidas. Una psicóloga entrevistada por Amnistía Internacional expuso un caso de falta de diligencia del forense durante la atención a una mujer que fue agredida sexualmente dos veces durante el mes de enero de 2009. Cuando llegó al centro de atención habían transcurrido más de diez días desde la última agresión, y la mujer no se había atrevido a denunciar por miedo a no ser creída, dada la cercanía en el tiempo de ambas agresiones. En el centro de atención, las profesionales trabajaron varios días para animar a la mujer a denunciar. Pero cuando por fin se decidió a hacerlo fue cuestionada por la policía por haber tardado en denunciar y *“el trato que recibió esta mujer por parte del forense le supuso a la psicóloga, dos sesiones de análisis y de desahogo emocional... de una falta de sensibilidad tremenda...”*⁹¹

Amnistía Internacional insiste en la importancia de que los profesionales que trabajan con víctimas de violencia sexual cuenten con formación adecuada que les permita hacerse cargo de la situación por la que atraviesan las víctimas y tener habilidades suficientes para no aumentar en ellas el trauma sufrido.

5.2.5. Actuaciones y trato en el ámbito de la Administración de Justicia

Toda sobreviviente a la violencia sexual tiene derecho a ser informada de la posibilidad de que le asista un abogado/a con formación específica y de personarse como parte en el proceso penal.⁹²

En España, las mujeres y niñas sobrevivientes a la violencia sexual no tienen acceso a un turno de oficio de profesionales con especialización, a diferencia de lo que sucede con las víctimas de violencia de género en la pareja o expareja. En caso de carecer de medios económicos podrían

⁹⁰ Protocolo de Atención Sanitaria a Víctimas de Agresiones/Abusos Sexuales. Gobierno de Cantabria, 2007.

⁹¹ Psicóloga especializada en atención a víctimas de violencia sexual de un servicio público, entrevistada por Amnistía Internacional el 9 de marzo de 2009.

⁹² United Nations (26-28 de mayo de 2008): “Good practices in legislation on violence against women”; Report of the expert group meeting, pág. 44.

solicitar la asistencia de un abogado/a del turno de oficio penal ordinario. No está garantizada una atención inmediata desde el momento de la presentación de la denuncia. A falta de un protocolo de coordinación entre las fuerzas de seguridad y los Colegios de Abogados, como existe para la atención a víctimas de violencia de género en la pareja o expareja,⁹³ las fuerzas de seguridad no siempre proporcionan información sobre asistencia legal. Al respecto, una asesora de un centro especializado en atención a víctimas, entrevistada por Amnistía Internacional, expresó que *“no les suelen informar [a las mujeres] sobre la posibilidad de ir con abogado. A la que no sabe que lo puede pedir, no se lo ofrecen, y a la que sí sabe y lo pide, le dicen que no lo necesita, que ya está el Fiscal.”*⁹⁴

Tampoco existe un servicio de atención jurídica especializada en los Colegios de Abogados para la defensa de menores víctimas de violencia sexual, correspondiéndole al turno penal ordinario.

Amnistía Internacional observa con preocupación los escasos recursos públicos dispuestos para cubrir la necesidad de acompañamiento judicial de las víctimas de violencia sexual, a pesar de que sus necesidades de información y protección frente a nuevos traumas son evidentes. En el Plan de Derechos Humanos del Gobierno de España⁹⁵ destaca el amplio número de medidas de acompañamiento judicial para las víctimas del terrorismo, sin embargo, no hay medidas similares para mujeres y niñas víctimas de violencia sexual.

Dado que las víctimas escasamente disponen de asistencia letrada de oficio, la actuación del Ministerio Fiscal en la persecución de este tipo de delitos y en la protección de los derechos de las víctimas cobra especial importancia. En los últimos cuatro años, varias instrucciones de la Fiscalía General del Estado y la reciente reforma del Estatuto del Ministerio Fiscal,⁹⁶ han venido a reforzar el papel de la Fiscalía como garante de los derechos de las víctimas en el proceso penal. Amnistía Internacional acoge con satisfacción la promulgación de este tipo de normas y directrices pero recuerda que deben llevar aparejado el desarrollo de medidas para su aplicación efectiva.

A diferencia de los delitos de violencia de género en las relaciones de pareja o expareja para los cuales existen fiscalías especializadas, en la persecución de los delitos sexuales no hay especialización. A través de casos aportados por abogadas/os de sobrevivientes de violencia sexual, la organización observa que la implicación de la fiscalía respecto a la persecución de la violencia sexual no es homogénea y depende en gran medida de la sensibilidad personal de cada fiscal en este ámbito. La responsable de un centro de atención a mujeres y niñas víctimas de agresiones sexuales describe así la actuación del Ministerio Fiscal en relación a la persecución de estos delitos. *“El Fiscal se implica mucho en los casos muy claros, entonces pide pena, apoya... pero*

⁹³ Ministerio de Interior, Secretaría de Estado de Seguridad (2007): Protocolo de actuación y coordinación de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y abogados ante la violencia de género regulada en la Ley Orgánica 1/2004, de medidas de protección integral contra la violencia de género.

⁹⁴ Tina Alarcón, Presidenta de la Federación Estatal de Asociaciones de Atención a Mujeres Víctimas de Agresiones Sexuales (CAVAS). Entrevista realizada por Amnistía Internacional el 25 de febrero de 2009 en Madrid.

⁹⁵ Plan de Derechos Humanos del Gobierno de España, 2008. “Atención a víctimas del terrorismo (medidas 88 a 93)”, págs.28 y 29.

⁹⁶ Ley 24/2007, de 9 de octubre, por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal; Instrucción de la Fiscalía General del Estado 2/2008 sobre las funciones del fiscal en la fase de instrucción, e Instrucción de la Fiscalía General del Estado 8/2005 sobre el deber de información en la tutela y protección de las víctimas en el proceso penal.

*como no estén muy claros, no suele impulsar la práctica de pruebas adicionales... Siempre suelen pedir menos pena y menos indemnización que la acusación particular”.*⁹⁷

Amnistía Internacional considera fundamental la formación (inicial y continua) de los fiscales, así como la existencia de instrucciones precisas encaminadas a garantizar su máxima diligencia en la persecución de los delitos sexuales, cuya dificultad probatoria es intrínseca al contexto de intimidad en el que se suelen cometer.

Especialmente cuando la violencia sexual no se denuncia de inmediato y no existen evidencias forenses de índole físico, una prueba fundamental en los procesos por violencia sexual es el examen psicológico, realizado por peritos designados por el juzgado. La especificidad de este tipo de delito recomienda que la prueba sea practicada por profesionales con formación adecuada y preferentemente por un equipo dedicado en exclusiva a examinar a este tipo de víctimas, máxime cuando éstas son menores. La recomendación del Consejo de Europa sobre asistencia a víctimas del delito establece la obligación de que el personal que intervenga con menores víctimas de violencia sexual cuente con formación acreditada.⁹⁸

En España no existen garantías de que profesionales que realizan este tipo de exámenes psicológicos a mujeres y niñas denunciadas de violencia sexual cuenten con la formación adecuada. Al no existir ningún requisito de formación especializada para el trabajo con estas víctimas, la diligencia y sensibilidad en la realización de este tipo de exámenes forenses depende también de la implicación personal de cada profesional. Una psicóloga con larga trayectoria en atención a mujeres sobrevivientes expresa su queja porque estos profesionales *“no son peritos con especialización concreta, ni en adultas ni en menores. Son los mismos peritos que examinan a todas las víctimas”*. Y relata que en momentos de saturación para reforzar a los equipos existentes también *“los Juzgados tiran de la bolsa de empleo del Colegio de Psicólogos, sin más. Sin pedir formación especializada.”*⁹⁹

Amnistía Internacional considera especialmente grave la falta de especialización de los psicólogos/as forenses que realizan los exámenes periciales (los llamados “informes de credibilidad”) a menores víctimas de violencia sexual,¹⁰⁰ pruebas fundamentales en estos procesos. A la organización le preocupa que, a pesar de que incluso el Tribunal Supremo ha reconocido la dificultad probatoria de la violencia sexual contra menores, *“derivadas de la edad de la víctima, que en ocasiones pueden dificultar enormemente la obtención de un testimonio con las suficientes garantías como para enervar la presunción de inocencia,”*¹⁰¹ el Estado español no esté poniendo los medios necesarios para garantizar la debida diligencia en la investigación de la violencia sexual contra menores. La organización considera que esta falta de diligencia puede incidir en la impunidad de estos delitos.

⁹⁷ Tina Alarcón, Presidenta de la Federación Estatal de Asociaciones de Atención a Mujeres Víctimas de Agresiones Sexuales (CAVAS). Entrevista realizada por Amnistía Internacional el 25 de febrero de 2009 en Madrid.

⁹⁸ Recomendación Rec (2006) 8 del Consejo de Europa sobre asistencia a víctimas del delito. Punto 12 Selección y formación de personal, sub ítem 3, “Formación especializada”.

⁹⁹ Psicóloga especializada en violencia sexual. Entrevista realizada por Amnistía Internacional el 12 de marzo de 2009.

¹⁰⁰ A pesar de que técnicamente está constatada la escasa fiabilidad de este tipo de exámenes de credibilidad en personas adultas, Amnistía Internacional ha podido saber que en delitos de violencia sexual y en violencia de género en la pareja, se están realizando informes de credibilidad sobre el relato de la víctima. Resulta muy preocupante que únicamente se realice esta práctica respecto a las víctimas de delitos de género, lo cual implica que persiste el prejuicio de su falta de crédito.

¹⁰¹ Sentencia del Tribunal Supremo nº 161/2007 de 27 de febrero.

Profesionales que acompañan a niñas sobrevivientes de violencia sexual han transmitido a la organización importantes críticas sobre la investigación del delito, la intervención pericial y la actividad judicial. Además de falta de especialización, pueden existir otros factores, como *“la dilación en la práctica de este tipo de prueba, que suele ser de más de seis meses (e incluso de un año). Un año de terapia se va a notar en cómo declara la menor, muchas veces ya no se acuerda de nada (...)”* o el hecho de que *“los peritos no dedican tiempo suficiente para ganarse a la menor, no se ganan su confianza... y esto implica que muchas veces no les den la información como te la había dado a ti previamente.”*¹⁰²

Un psiquiatra especializado en el tratamiento de menores sobrevivientes a la violencia sexual centra sus críticas en el propio objetivo del examen pericial. En su opinión *“acreditar el mantenimiento del testimonio, sin fisuras”* no es coherente con los procesos por los que atraviesan las niñas agredidas. Y apunta que *“ellas tienen flashes desordenados, es como el tráiler de una película que con tiempo y apoyo psicológico pueden ir ordenando. Además, como mecanismo de defensa hay partes que olvidan. Pedirles coherencia narrativa a este tipo de víctimas, es no saber nada.”*¹⁰³ Una abogada especializada en asistir a menores víctimas de violencia sexual transmite su preocupación porque *“la insuficiente especialización y disponibilidad de recursos humanos hace que se den bastantes informes en los que no hay pronunciamiento, y otros, aunque más excepcionales, de falsos negativos. Los casos en los que no hay pronunciamiento terminan con sentencias absolutorias por falta de pruebas, salvo evidencias físicas.”*¹⁰⁴

El peso probatorio de estos exámenes periciales en el proceso penal parece ser superior al de otro tipo de pruebas periciales practicadas por profesionales especializados que atienden a las víctimas en centros de asistencia o en centros de salud. La psicóloga de uno de estos centros, con larga trayectoria lamenta que, a pesar de existir otras pruebas, *“como este examen pericial forense sea negativo, muchos juzgados ni siquiera llegan a juicio, archivan antes. En otros casos llegas a juicio, pero como tengas el peritaje del juzgado en tu contra, te machacan en el juicio y la sentencia es absolutoria.”*¹⁰⁵

Además, la organización ha podido documentar casos en los que el examen pericial psicológico supuso para las víctimas una experiencia enormemente traumática. Uno de ellos es el caso de una adolescente procedente de Bolivia que había sufrido por parte de su padrastro agresiones sexuales y violencia física de tal gravedad que en ocasiones llegaba a perder la consciencia. Tuvo dos sesiones de examen psicológico en el juzgado. En una de ellas se permitió la entrada, e incluso la formulación de preguntas, a tres estudiantes sin que la víctima fuera consciente de quienes eran y de que se hubiera autorizado su presencia. Después de la segunda sesión, la psicóloga del centro de atención a víctimas al que acudía afirmó que *“salió tan culpabilizada que incluso tuvo ideas de suicidio. Ella entendió que no la creían. Lo pasó fatal porque justo estábamos trabajando para que entendiera que la culpa no era de ella, y en el*

¹⁰² Psicóloga de la Federación Estatal de Asociaciones de Atención a Mujeres Víctimas de Agresiones Sexuales (CAVAS). Entrevista realizada por Amnistía Internacional el 25 de febrero de 2009 en Madrid.

¹⁰³ Antonio Escudero, psiquiatra. Entrevista realizada por Amnistía Internacional el 23 de marzo de 2009.

¹⁰⁴ Amparo Díaz Ramos, abogada especializada en asistencia a mujeres y niñas víctimas de violencia sexual, Coordinadora del Turno de Violencia de Género del Colegio de Abogados de Sevilla desde su creación en 2001 hasta febrero de 2009. Entrevista realizada por Amnistía Internacional por correo electrónico: respuesta recibida el 3 de abril de 2009.

¹⁰⁵ Psicóloga especializada de la Federación Estatal de Asociaciones de Atención a Mujeres Víctimas de Agresiones Sexuales (CAVAS). Entrevista realizada por Amnistía Internacional el 25 de febrero de 2009 en Madrid.

examen psicológico del Juzgado se sintió fatal, incluso le insinuaron que podía haberse enamorado del agresor. No son conscientes del daño que pueden hacer.”¹⁰⁶

Por otra parte, el hecho que se admita judicialmente el diagnóstico del Síndrome de Alienación Parental (SAP)¹⁰⁷ seguido de medidas orientadas por la llamada “terapia de la amenaza” ha motivado gran controversia y expresiones de rechazo por parte de organizaciones de mujeres y de profesionales. En 2008 la Audiencia Provincial de Vizcaya¹⁰⁸ anuló la condena a un año de prisión por desobediencia impuesta a una mujer que, ante el profundo rechazo de su hijo a ver al padre y los indicios fundados de abuso sexual, se negó a llevarlo al Punto de Encuentro Judicial donde se debía producir el contacto entre ambos. En esta sentencia, el citado tribunal muestra preocupación por los efectos que la aceptación del SAP por juzgados españoles, pueda tener en la impunidad de la violencia sexual contra menores. Amnistía Internacional advierte que la falta de diligencia en la investigación judicial de los motivos del rechazo de los menores hacia sus padres, puede ser crítico y exponerlos a formas de violencia que pueden incluir agresiones y abusos sexuales. El miedo de las madres a que sus hijas/os sean “diagnosticados de SAP” pueda además evitar que denuncien.¹⁰⁹

Por otra parte, en lo que concierne a la protección de los derechos de las víctimas durante el proceso judicial, el Consejo de Europa insta a los Estados a garantizar, a través de las medidas pertinentes, en todas las etapas del procedimiento, la protección de la integridad física y psíquica de las víctimas.¹¹⁰ El Estado español debe garantizar que las mujeres y niñas sobrevivientes de la violencia sexual no sean expuestas a nuevas situaciones traumáticas durante el procedimiento judicial. Sin embargo, debido a una legislación inadecuada y a prácticas judiciales contrarias a las necesidades de protección y recuperación de las sobrevivientes, Amnistía Internacional observa con preocupación que el proceso judicial a menudo implica un gran sufrimiento añadido para ellas.

Profesionales con experiencia en el acompañamiento a víctimas de violencia sexual consultadas por la organización coinciden en señalar que el juicio oral representa uno de los momentos más traumáticos para las sobrevivientes. “*La legislación sobre protección de testigos es insuficiente y, en la práctica, se traduce prácticamente al uso del “biombo”, y por decisión discrecional del Juez o Jueza, dependiendo mucho de sus prejuicios. Debería existir una normativa*

¹⁰⁶ Psicóloga especializada en violencia sexual. Entrevista realizada por Amnistía Internacional el 12 de marzo de 2009.

¹⁰⁷ Creado en 1985 por el psiquiatra norteamericano Richard Gardner según el cual dentro del contexto de una separación o divorcio, un progenitor aliena al hijo contra el otro en el marco de la disputa por la custodia. Los detractores del planteamiento de Gardner destacan que el SAP fue rechazado por la Asociación Americana de Psiquiatría y la Asociación Nacional de Fiscales de EEUU, entre otras. Tampoco ha sido admitido por la Organización Mundial de la Salud ni ha sido aceptado en el DSM III ni el DSM-IV (Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales de la American Psychiatric Association).

¹⁰⁸ Audiencia Provincial de Vizcaya, Sección 6ª de las penales. Sentencia nº 256/08 de 27 de marzo de 2008.

¹⁰⁹ Antonio Escudero, psiquiatra entrevistado por Amnistía Internacional el 23 de marzo de 2009 confirmó a la organización la existencia de casos en este sentido.

¹¹⁰ Recomendación Rec (2006) 8 del Consejo de Europa sobre asistencia a víctimas del delito. Punto 10 “Protección de la integridad física y psicológica”, sub ítem 1. “Los Estados deben garantizar, en todas las fases de un procedimiento penal, la protección de la integridad física y psicológica de las víctimas. Podrá ser necesario conceder protección particular a las víctimas que vayan a presentar testimonio.”

pautada de obligado cumplimiento en cuanto existen indicios de delito contra la libertad sexual o contra la persona, y no meros protocolos.”¹¹¹

La propia dinámica del juicio oral es, según estas fuentes, la que genera trauma en las víctimas debido a que en él deben revivir la agresión y responder a preguntas de la defensa del acusado, cuya estrategia se dirige generalmente a desvelar contradicciones en su relato. Otro elemento que contribuye a la revictimización de estas mujeres y niñas es la excesiva dilación de los procedimientos penales, que se suelen prolongar entre un año y medio y dos años, pero que pueden llegar a dilatarse hasta tres o cuatro años, si el acusado no está preso. Este retraso puede impactar de un modo muy negativo en los procesos de recuperación de las sobrevivientes. Profesionales de la abogacía coinciden en señalar la necesidad de desarrollar las posibilidades que ofrece la legislación procesal para que las víctimas no deban comparecer en el juicio oral si supone un perjuicio para ellas. Una abogada de la organización Dones Juristes de Barcelona explica que *“en estos casos se podría realizar una prueba anticipada o preconstituida, que no merma los derechos del acusado si se realiza con los requisitos y exigencias legales, es decir, en presencia de letrado de la persona acusada, y realizada con soporte audiovisual, a fin de que pueda ser reproducida en el juicio oral.”¹¹²* Sin embargo, Amnistía Internacional ha podido también conocer que esta posibilidad es habitualmente rechazada cuando se trata de víctimas adultas. La protección ofrecida a estas mujeres suele quedar reducida al uso de un biombo para evitar la confrontación visual con el acusado. A pesar de que existe la posibilidad de que las víctimas presten declaración por videoconferencia, otra abogada consultada afirma que *“las declaraciones por medios audiovisuales suelen adolecer de falta de calidad, bien en la grabación, bien en la reproducción, y los juzgados son reacios a aplicarlas por falta de medios y de costumbre.”¹¹³*

Respecto a la protección de las niñas en el procedimiento penal y la no confrontación de las mismas con el acusado, en los últimos años se han producido avances legislativos y buenas prácticas forenses en buena medida motivadas en casos como el que sigue:

En mayo de 2005 se celebró en Barcelona el juicio por las denuncias de cuatro niñas, de entre 9 y 13 años, contra su profesor de kárate, por agresiones sexuales. A pesar de que las cuatro ya declararon dos años antes en el Juzgado de Instrucción, fueron citadas de nuevo a la vista oral y el Presidente de la sala de la Audiencia Provincial decidió no aceptar la petición de la representante de las menores de testificar tras una mampara o protección visual. El magistrado aseguró que la confrontación visual entre las niñas y el acusado era 'absolutamente indispensable' para poder dictar una 'sentencia justa'. Sólo tres de las cuatro niñas declararon en el juicio. La más pequeña y la que había sufrido las agresiones más graves, lo hizo finalmente por videoconferencia tras sufrir una crisis nerviosa. A pesar de que en el juicio la versión de las niñas fue corroborada por los psicólogos y pediatras que las atendieron, el tribunal absolvió al acusado, por entender que las niñas en sus declaraciones incurrieron en contradicciones.”¹¹⁴

En el año 2006 se reformó la Ley de Enjuiciamiento Criminal en el sentido de incorporar medidas de protección para menores víctimas de un delito. Se estableció entonces la obligación

¹¹¹ Amparo Díaz Ramos, abogada especializada en asistencia a mujeres y niñas víctimas de violencia sexual, coordinadora del Turno de Violencia de Género del Colegio de Abogados de Sevilla desde su creación en 2001 hasta febrero de 2009. Información recibida por Amnistía Internacional el 3 de abril de 2009.

¹¹² Marisa Fernández, abogada de la organización Dones Juristes. Entrevista realizada por correo electrónico, recibido el 6 de abril de 2009. El artículo 777.2 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal permite la práctica de la prueba preconstituida.

¹¹³ Amparo Díaz Ramos. Información recibida por Amnistía Internacional el 3 de abril de 2009.

¹¹⁴ Agencia EFE: 24 de abril de 2005 y 21 de julio de 2005.

de evitar la confrontación visual entre la víctima menor de edad y el acusado, en todas las declaraciones judiciales.¹¹⁵

A pesar de la relevancia de esta reforma legislativa, la protección efectiva de las víctimas menores de edad en los procedimientos judiciales sigue encontrando trabas derivadas de la falta de medios materiales y, en ocasiones, también de la falta de sensibilidad de algunos profesionales. La Fiscalía General del Estado en su Memoria de 2008 ha puesto de manifiesto que en algunos partidos judiciales “*la falta de previsión de locales especiales y personal para atender a menores víctimas y testigos en su contacto con la Administración de Justicia, conlleva perturbaciones para los mismos (...), y que actualmente en varias Fiscalías Provinciales “no existen salas separadas para que víctimas y agresores no coincidan antes del juicio; y cuando no quieren ver al denunciado o temen represalias, la espera la tienen que realizar directamente en la calle: se van a dar un paseo y la agente judicial les avisa por teléfono móvil...”*¹¹⁶ Amnistía Internacional ha recibido información de abogados/as con experiencia en la atención a víctimas de violencia sexual de diferentes Comunidades Autónomas quienes señalan que, a pesar de la reforma procesal descrita, aún existen juzgados que citan a declarar al juicio oral a menores de edad.¹¹⁷

En materia de buenas prácticas, profesionales de Cataluña afirman que en esta Comunidad Autónoma ha habido avances en las medidas de protección a menores de edad en procesos por violencia sexual. Cabe destacar la práctica promovida por la Fiscalía de Lleida, que consiste en que las víctimas menores de edad declaren a través de profesionales de la psicología adscrito al juzgado, y las partes, el Ministerio Fiscal y el juez/a presencian la declaración a través de un cristal opaco y formulan sus preguntas por medio del citado psicólogo o psicóloga. De este modo, las víctimas menores únicamente tienen contacto con una persona (psicólogo/a forense), y su declaración en tales circunstancias tiene valor de prueba preconstituida, a todos los efectos legales y respetando todas las garantías.¹¹⁸

5.3. TRATA DE MUJERES Y NIÑAS

La trata de personas es un crimen de derecho internacional que afecta de forma desproporcionada a mujeres y niñas, y que se sustenta en gran medida en la discriminación por motivos de género.¹¹⁹ Afecta a todos los derechos humanos. Las víctimas de trata sufren a menudo agresiones sexuales, palizas y represalias o amenazas de represalias contra sus familiares como métodos para garantizar su silencio y sumisión.

Según un estudio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), alrededor de 2,4 millones de personas en el mundo son víctimas de la trata de personas y son sometidas a trabajos forzosos. Cerca de la mitad, un 43 por ciento, es explotada sexualmente, el 32 por ciento es explotada laboralmente y un 25 por ciento sufre una mezcla de ambos atropellos. La mitad de las

¹¹⁵ Ley Orgánica 8/2006 de 4 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/2000 de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, que modificó la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

¹¹⁶ Memoria de la Fiscalía General del Estado 2008; pág. 823.

¹¹⁷ Casos documentados por profesionales de las organizaciones CAVAS en Madrid y ADAVAS en León.

¹¹⁸ Memoria de la Fiscalía General del Estado 2008; pág. 826.

¹¹⁹ A pesar de que la trata afecta también a hombres y a transexuales, en todas las formas de trata está presente la discriminación por motivos de género, que implica una sobreexposición de las mujeres y niñas a dicha explotación y/o la experiencia de abusos añadidos cuando las víctimas son mujeres.

víctimas es menor de 18 años.¹²⁰ España es un país de destino y tránsito con incidencia alta, especialmente de mujeres con fines de explotación sexual.¹²¹ La información oficial sobre la magnitud de personas víctimas de trata en España presenta serias limitaciones y observaciones conceptuales y metodológicas. Algunas aproximaciones llevadas a cabo por organizaciones especializadas sostienen que, entre las víctimas de trata, destacan las mujeres entre 18 y 25 años que son objeto de este abuso con fines de explotación sexual, así como niñas víctima de trata con tal objeto.¹²² La trata con fines de explotación laboral incluidos menores víctimas de redes que los fuerzan a mendigar, es una realidad igualmente sumergida.

En 2007, el Comité de Derechos del Niño aunque tomó nota de la intención del Estado Parte de establecer una base de datos centralizada para documentar las violaciones abarcadas en el Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, expresó preocupación “por la falta actual de datos desglosados por edad, sexo, grupo minoritario y origen en relación con la prevalencia de la venta y la trata de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.”¹²³

5.3.1. Tipos penales

La definición internacional de trata de personas establecida en el Protocolo a la Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (conocido como Protocolo de Palermo)¹²⁴ y en el Convenio contra la Trata de Personas del Consejo de Europa¹²⁵ (en adelante, Convenio Europeo), contempla:

- La **acción** de captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas;
- por **medio** de amenazas, uso de la fuerza, coacción, engaño, abuso de poder, abuso de una situación de vulnerabilidad, concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra; y,
- con la **finalidad** de explotación. La explotación incluye como mínimo, la derivada de la prostitución y de otras formas de explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas similares, servidumbre y extracción de órganos.¹²⁶

La definición internacional establece que la trata de personas (en inglés, “*trafficking in persons*”), a diferencia del tráfico de migrantes¹²⁷ (en inglés, “*migrant smuggling*”), es una violación de derechos humanos cuyo factor relevante no es el cruce de fronteras. En España, la

¹²⁰ www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang-es/WCMS_090339/index.htm

¹²¹ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC): *Trafficking in Persons: Global Patterns*, 2006, págs. 19 y 20.

¹²² Ver Proyecto Esperanza, El Mundo de la Trata. Texto descargable en: www.proyectoesperanza.org/pdf/trata/4.pdf

¹²³ Observaciones finales sobre España del Comité de los Derechos del Niño recogidas en el Doc. ONU CRC/C/OPSC/ESP/CO/1 del 17 de octubre de 2007, párr. 8.

¹²⁴ El Protocolo fue ratificado por España mediante instrumento de 21 de febrero de 2002.

¹²⁵ Convenio de la Lucha contra la Trata de Seres Humanos del Consejo de Europa, de 16 de mayo de 2005, en vigor desde el 1 de febrero de 2008, firmado por España el 9 de julio de 2008, y a cuya ratificación se compromete el Gobierno en su Plan de Derechos Humanos.

¹²⁶ Artículo 3 del Protocolo de Palermo y artículo 4 del Convenio Europeo contra la Trata de Seres Humanos, Consejo de Europa, adoptado en Varsovia el 16 de mayo de 2005.

¹²⁷ Se encuentra definido en el artículo 3(a) del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 15 de noviembre de 2000.

falta de una tipificación autónoma del delito de trata,¹²⁸ acorde a la definición internacional, y su vinculación al delito de tráfico ilícito de migrantes, ha supuesto una invisibilidad y falta de protección de los derechos humanos de las víctimas de trata.

Amnistía Internacional acoge con satisfacción que en el anteproyecto de reforma del Código Penal se incluya la tipificación del delito de trata con los tres elementos de la definición internacional (la acción, el medio y la finalidad) y establezca por fin una nítida distinción entre el tráfico ilegal de migrantes y la trata de personas. La organización sin embargo considera que debe ser tratado no como un delito ordinario sino de derecho internacional con las consecuencias correspondientes.¹²⁹ El artículo 2 del Convenio Europeo contra la Trata establece que sus disposiciones se aplicarán a todas las formas de trata de seres humanos que se lleven a cabo en el ámbito nacional o transnacional, estén conectadas o no con el crimen organizado. La reciente propuesta de Decisión Marco de la Unión Europea sobre trata de personas establece entre las medidas prioritarias para facilitar el enjuiciamiento de estos abusos la previsión de una “*norma de competencia extraterritorial más amplia y vinculante*.”¹³⁰ Amnistía Internacional recomienda garantizar que la legislación se encuentra en plena correspondencia con los estándares internacionales y europeos sobre la materia.

5.3.2. Identificación de las víctimas de trata

Identificar a las víctimas de trata es una dimensión crítica para asegurarles atención y protección. De no identificarse correctamente a una víctima de trata el resultado será probablemente seguir denegándole sus derechos. Por lo tanto, los Estados tienen la obligación de que esa identificación sea posible y se lleve a cabo.¹³¹

El Convenio Europeo exige a los Estados que garanticen la identificación de las víctimas de trata a través de mecanismos adecuados.¹³² Una de las recomendaciones fundamentales de la Red Española contra la Trata de Personas,¹³³ durante la elaboración del Plan Integral, fue el

¹²⁸ Actualmente, las conductas previstas en los artículo 318 bis 2 y 313.1 del Código Penal, en modo alguno, pueden equipararse a una definición del delito de trata coherente y que responda a las exigencias del derecho internacional.

¹²⁹ Ver Amnistía Internacional - Sección española: “España: Recomendaciones preliminares de Amnistía Internacional ante la reforma del Código Penal”, marzo de 2009.

¹³⁰ Propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas por la que se deroga la Decisión Marco 2002/629/JAI; Bruselas, 25 de marzo de 2009; COM (2009) 136 final; 009/0050 (CNS); párr. 3.1. B.

¹³¹ Directriz 2 de los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Consejo Económico y Social, 20 de mayo de 2002. Doc. ONU: E/2002/68/Add.1.

¹³² Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos, artículo 10. “Cada Parte se asegurará de que si las autoridades competentes consideran que existen motivos razonables para creer que una persona ha sido víctima de trata de seres humanos, no se traslade a la misma de su territorio hasta que las autoridades hayan finalizado el proceso para su identificación.”

¹³³ Creada en el 2005 con el objetivo de luchar contra el fenómeno de la trata en España, así como de promover la protección de los derechos humanos de las víctimas. Forman parte de la misma las siguientes organizaciones no gubernamentales: Accem, Amnistía Internacional, Anzadeia, Asociación para la Prevención, Reinserción y Atención de la Mujer Prostituida (APRAMP), CARITAS España, Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), Cruz Roja Española, Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (IEPALA), Médicos del Mundo, Proyecto Esperanza, Red Acoge, RESCATE, Save the Children, Women’s Link Worldwide, así como expertos/as en calidad individual. Colaboran con la Red, dentro de sus respectivos mandatos, la Delegación en España del Alto

establecimiento de un mecanismo de identificación acorde con las previsiones de los instrumentos internacionales y que fuera aplicable en todo el territorio del Estado. Concretamente se recomendó, tomando como ejemplos de las buenas prácticas desarrolladas por algunos países europeos como Italia y Bélgica, la articulación de un mecanismo que señalara un órgano encargado y un procedimiento administrativo a seguir para el reconocimiento de una persona como presunta víctima de trata y su posterior acreditación como tal. Se recomendaba también garantizar la participación activa de las organizaciones especializadas en la asistencia a las víctimas en el mecanismo de identificación.¹³⁴

Amnistía Internacional lamenta que el Gobierno español, en el Plan Integral, no haya articulado ningún procedimiento para garantizar la correcta identificación de las víctimas, más allá de la derivada de la presentación de una denuncia por parte de las víctimas. La organización recuerda que la identificación es una salvaguarda fundamental para la protección de los derechos humanos de las víctimas.¹³⁵ Los procedimientos rigurosos y diligentes de identificación, con protagonismo de organizaciones no gubernamentales, son especialmente importantes para poner de relieve situaciones de explotación que, por sus circunstancias concretas, revisten mayores dificultades de detección. Los matrimonios serviles o la trata para la explotación de mujeres en el servicio doméstico son dos ejemplos. De acuerdo a la información proporcionada a Amnistía Internacional por una organización con trabajo especializado con víctimas de trata en varias comunidades autónomas, es frecuente que las denuncias por matrimonios serviles, sean derivadas a los Juzgados de Violencia contra la Mujer, considerados estos casos como violencia de género en el ámbito familiar.

Organizaciones de la Red contra la Trata coinciden en señalar que la falta de un mecanismo de identificación es una de las principales lagunas con la que ha visto la luz el Plan Integral. La representante de una de las organizaciones que conforma la citada red afirma que resulta *“muy grave que no se haya incluido un apartado sobre identificación que recoja las actuaciones que deben seguir los profesionales de cara a identificar y derivar a una mujer y no revictimizarla.”*¹³⁶

En julio de 2008 la Red contra la Trata elaboró la *“Guía básica para la identificación, protección y derivación a personas víctimas de trata”*, que constituye un importante instrumento para orientar a profesionales en esta materia. Sin embargo, como apunta la representante de otra de las organizaciones de la Red, esta Guía no es suficiente, ya que *“no sólo se trata de formación a profesionales, y de que existan ‘criterios guía’, la identificación es mucho más que eso. Se trata de establecer un mecanismo articulado para garantizar que toda presunta víctima sea identificada y derivada, y no sea tratada como una inmigrante irregular. Que se sepa cuándo una mujer, con*

Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

¹³⁴ Los sistemas mixtos de Italia y Bélgica establecen que determinadas organizaciones especializadas en la asistencia a las víctimas tienen la capacidad de declarar el *status* de víctima de una persona, independientemente de que interponga o no una denuncia posterior.

¹³⁵ Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Personas, Varsovia 2005, artículo 10/2; Plan de la OSCE sobre la Lucha contra la Trata de Personas; Directiva 2004/81/CE del Consejo de 29 de abril de 2004 relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes, artículos 5 y 6.

¹³⁶ Entrevista de Amnistía Internacional a Rocío Mora, representante de APRAMP en la Red Española contra la Trata de Personas, el 25 de marzo de 2009.

independencia de la denuncia, es 'oficialmente considerada' presunta víctima y tratada como tal."¹³⁷

La garantía de protección de los derechos de todas las mujeres identificadas como víctimas de trata, con independencia de que hayan denunciado a sus agresores o de que colaboren con las autoridades, es una exigencia del Convenio Europeo¹³⁸ que ha sido obviada en el actual Plan Integral. En íntima conexión con la falta de procedimientos eficaces de identificación, el citado plan únicamente establece la obligación de garantizar la "atención integral" (alojamiento, tratamiento médico y psicológico, información y asesoramiento legal sobre servicios y programas) a las víctimas de trata extranjeras en situación irregular "*que cooperen con las autoridades competentes.*"¹³⁹ Amnistía Internacional muestra preocupación por el hecho que este requisito pueda dejar desprotegidas, y sin garantías de atención y protección, a la mayor parte de las víctimas de trata que suelen necesitar tiempo, atención adecuada y protección, para decidir denunciar a sus agresores y colaborar con la Administración.

5.3.3. Asistencia e información

El Convenio Europeo exige a los Estados que garanticen la recuperación física, psicológica y social de todas las víctimas de trata, independientemente de si colaboran o no con las autoridades o de su situación administrativa.¹⁴⁰ Los Estados están obligados a facilitar a las víctimas una información rigurosa y accesible sobre sus derechos, así como recursos de asistencia adecuados. La asistencia integral debe comprender, al menos, asistencia psicológica, acceso a un alojamiento seguro, tratamiento médico urgente, medidas para asegurar la subsistencia y asesoramiento en su propio idioma. El Convenio Europeo establece la obligación de tomar en cuenta las necesidades de las víctimas especialmente vulnerables y de las menores de edad, y de garantizar que los recursos previstos se adecuen a las mismas.¹⁴¹

En España no existen oficinas de atención a las víctimas de trata, tal y como existe en otros países. Los únicos recursos especializados puestos en marcha se dirigen a la atención de víctimas de trata con fines de explotación sexual. Como pone de relieve un diagnóstico realizado por la organización Asociación Comisión Católica Española de Migración (ACCEM) sobre la trata con fines de explotación laboral en España, las víctimas de este tipo de abuso no cuentan con recursos de atención especializada. Según este informe "*hay sólo una ONG, el Proyecto Esperanza, que tiene un proyecto de asistencia integral a víctimas de trata que incluye la atención a víctimas de trata con fines de explotación laboral, no habiéndose podido identificar otros en España.*"¹⁴² Según el citado diagnóstico, la carencia de recursos implica que las víctimas de trata con fines de explotación laboral sean derivadas habitualmente a los recursos sociales previstos para migrantes en situación irregular.

¹³⁷ Entrevista de Amnistía Internacional a la Coordinadora de Proyecto Esperanza el 27 de febrero de 2009 en Madrid.

¹³⁸ Artículo 12.6 del Convenio Europeo; y Directriz 6 y párrafo 7 de los principios y directrices del Alto Comisionado de NNUU.

¹³⁹ Plan Integral contra la Trata, Área III, Objetivo 5.

¹⁴⁰ Artículo 12 del Convenio Europeo.

¹⁴¹ Artículo 12.7 del Convenio Europeo

¹⁴² "La trata de personas con fines de explotación laboral. Un estudio de aproximación a la realidad en España", Accem, 2008, pág.139.

El Plan Integral, como ya se ha avanzado, establece únicamente la obligación estatal de garantizar la atención integral a las víctimas de trata con fines de explotación sexual que “colaboren con las autoridades competentes”. Esta limitación supone un incumplimiento de las previsiones del Convenio Europeo y una traba añadida para el acceso de la mayor parte de las mujeres víctimas de trata a los recursos de atención integral. Esta limitación puede afectar de manera desproporcionada precisamente a aquellas mujeres que viven situaciones de mayor vulnerabilidad y temor a represalias, cuya colaboración con las autoridades requerirá un firme apoyo previo y una atención y protección adecuadas.

En España no existe una red de recursos que garantice la disponibilidad de servicios de atención y alojamiento seguro con cobertura estatal. A pesar del esfuerzo realizado por organizaciones no gubernamentales que, con fondos públicos, gestionan recursos de este tipo en algunos municipios del Estado, existen importantes desigualdades en función del territorio. Organizaciones que acompañan a víctimas de trata en varias Comunidades Autónomas confirman que “en general hay una falta de recursos y gran desigualdad territorial. Hay Comunidades Autónomas que, por su ley autonómica, prevén la asistencia a víctimas de trata, pero otras no.”¹⁴³ Muchas no tienen alojamientos específicos para víctimas de trata y derivan a las mujeres a recursos para situaciones de exclusión social o de otro tipo de víctimas, pero que no son centros especializados.”¹⁴⁴ Estas organizaciones valoran muy positivamente el esfuerzo de la Comunidad de Extremadura¹⁴⁵ en términos de atención, asesoramiento y asistencia letrada a las víctimas de trata. Sin embargo, destacan graves carencias en ciudades como Almería y en Comunidades Autónomas como Valencia, Murcia o Cataluña.¹⁴⁶

Tampoco todas las Comunidades Autónomas disponen de teléfonos 24 horas (*hotlines*) que garanticen una información inmediata y especializada, ofrecida por personas capacitadas en la atención a víctimas de trata. En algunos territorios se deriva a las mujeres a los teléfonos de emergencia genéricos (112) o a teléfonos para víctimas de violencia de género, pero sin especialización en trata de personas (016).

Amnistía Internacional muestra preocupación porque a pesar de que la falta de autonomía económica es uno de los principales obstáculos a los que se enfrentan las mujeres cuando huyen de las situaciones de explotación derivadas de la trata, el Plan Integral no establece medidas adecuadas para garantizar un apoyo económico efectivo. Únicamente dispone medidas de fomento del empleo, y acceso a ayudas para aquellas mujeres extranjeras víctimas de trata con autorización de residencia. No se prevé ninguna medida de apoyo económico para las víctimas de trata extranjeras que se hallan en situación irregular, incluyendo a aquéllas que se decidan a denunciar los abusos. El anteproyecto de reforma de la Ley de Extranjería¹⁴⁷ incorpora la obligación del Estado de “velar por la subsistencia” de las víctimas de trata durante el período de reflexión (“al menos un mes”), y una vez hayan quedado “exentas de responsabilidad administrativa”, que dependerá de la concesión de la autorización de residencia al finalizar el proceso penal. Resulta preocupante la falta de una previsión legal que garantice el derecho de las víctimas a la autonomía económica durante el procedimiento penal y no únicamente durante el período de reflexión.

¹⁴³ Cabe advertir que en Madrid, Cataluña, Galicia, Cantabria y Aragón, entre otras Comunidades Autónomas, existen leyes en las que se cita específicamente la trata o el tráfico de mujeres.

¹⁴⁴ Ver nota 125.

¹⁴⁵ Representantes de Proyecto Esperanza y de APRAMP en la Red Española contra la Trata de Personas, entrevistadas por Amnistía Internacional el 27 de febrero y el 25 de marzo de 2009, respectivamente.

¹⁴⁶ Representante de la Asociación para la Prevención, Reinserción y Atención de la Mujer Prostituida (APRAMP) en la Red Española contra la Trata de Personas, entrevistada por Amnistía Internacional el 25 de marzo de 2009.

¹⁴⁷ Artículo 59.2 y 3 del anteproyecto de reforma de la Ley de Extranjería.

Si la atención a víctimas de trata exhibe carencias manifiestas en el caso de adultas, es aún más evidente en lo que concierne a menores de edad. La ausencia de alojamientos seguros y de tratamiento especializado para estas niñas da lugar a que a menudo sean derivadas a recursos genéricos de protección a la infancia carentes de la especialidad necesaria para atenderlas de manera adecuada.

El Plan Integral prevé la elaboración de un mapa de recursos de atención a las víctimas de trata con fines de explotación sexual, con el objetivo de realizar “*un seguimiento más riguroso de los programas de asistencia puestos en marcha y de su evaluación.*”¹⁴⁸ Amnistía Internacional valora muy positivamente este objetivo como paso previo al establecimiento de una red de recursos con gestión local y autonómica, pero con estándares estatales. Las organizaciones de acompañamiento a víctimas destacan la importancia de la visión estatal de la red de recursos, en especial en lo relativo a alojamientos seguros, ya que por motivos de seguridad muchas mujeres necesitan ser transferidas de una Comunidad Autónoma a otra. Este tipo de derivación debería estar garantizada, a salvo de trabas burocráticas o de otra índole.

El Plan de Acción contra la Trata de Seres Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), entre las medidas recomendadas en el plano nacional en materia de protección y asistencia a las víctimas de trata, incluye: proporcionar acceso a albergues que deben ofrecer un lugar de amparo y servicios especializados, en los que pueda tener lugar un período de reflexión. Tales albergues y servicios deben ser prestados independientemente de que las víctimas estén o no dispuestas a cooperar con las autoridades en sus investigaciones.¹⁴⁹

5.3.4. Actuaciones y trato en el ámbito policial

En ausencia de procedimientos adecuados de identificación, el primer contacto de las víctimas con funcionarios/as del Estado se produce habitualmente en el marco de actuaciones policiales de control de la migración irregular en locales de ejercicio de la prostitución o en la calle. Generalmente, las fuerzas de seguridad, en esta primera intervención, no siguen ningún protocolo de cara a identificar a víctimas de trata y, según ha podido saber Amnistía Internacional, los agentes policiales habitualmente inician desde el primer contacto con las víctimas un procedimiento de expulsión, incluso en los casos en que éstas se muestran interesadas en presentar la denuncia. En este supuesto, el expediente queda en suspenso durante la tramitación del procedimiento judicial.

En España, la trata de personas se aborda como un problema de orden público y de control de inmigración y no desde la perspectiva de la protección de los derechos de las víctimas de un grave delito, lo que ha venido siendo denunciado por organizaciones especializadas.¹⁵⁰ Así, víctimas de trata en quienes concurre la condición de situación administrativa irregular pueden ser ingresadas en Centros de Internamiento para Extranjeros (CIEs) y ser expulsadas del país sin que existan garantías que puedan evitarlo. Organizaciones como AMPRAMP con amplia experiencia en el acompañamiento a víctimas de trata han informado a Amnistía Internacional¹⁵¹ sobre el frecuente ingreso de éstas en los CIEs, la mayor parte de las cuales son expulsadas a sus países de

¹⁴⁸ Plan Integral Area I, Objetivo 1.

¹⁴⁹ Plan de Acción de la OSCE contra la Trata de Seres Humanos, Decisión N° 557 del Consejo Permanente, Doc. PC.DEC/557 de 24 de julio de 2003.

¹⁵⁰ Ver entre otros, Revista: Voces contra la trata de mujeres. Número 4: otoño/invierno 2007, pág. 3 Descargable en : www.provectoesperanza.org/pdf/Revista%204.pdf

¹⁵¹ Asociación para la Prevención, Reinserción y Atención de la Mujer Prostituida (APRAMP).

origen sin garantías de seguridad. Según esta información, mujeres víctimas de trata podrían ser ingresadas a los centros junto a las personas responsables de la trata y ser expulsadas conjuntamente. Así lo relata la representante de una organización de acompañamiento a víctimas de trata: *“una de las cosas que dijimos durante la elaboración del Plan [Nacional] es la cantidad de mujeres que se consideran inmigrantes irregulares, que se las mete en un centro de internamiento, que además se las mete con todo “el pack” (con la mujer que las trajo, la que hace de mediadora...), entonces claro, es muy difícil que una mujer internada en un CIE logre denunciar.”*¹⁵²

La citada representante informó a Amnistía Internacional de que no sólo las víctimas de trata son ingresadas en los CIEs, sino que, una vez dentro, las fuerzas de seguridad, en algunos casos, investigan y detectan a las víctimas que pueden colaborar. Las mujeres que no quieren o no pueden colaborar son expulsadas como inmigrantes en situación irregular. Así relata esta representante el procedimiento policial: *“Entonces ellos (la policía) por sus intervenciones, identifican a la que puede colaborar y le proponen: si colaboras vas fuera (del CIE), pero (...) ¿qué pasó? Quince días con miembros de su misma red, con personas que eran justo las que le estaban traficando...”*

Estas prácticas policiales suponen, además, la vulneración de uno de los derechos fundamentales de las víctimas de trata, previsto en el Convenio Europeo, que es la concesión un “período de recuperación y reflexión”, de al menos treinta días. Este período resulta fundamental para que las víctimas comiencen su recuperación física y psicológica y decidan sobre las alternativas de salida de la trata, y sobre la interposición de una denuncia, debidamente asesoradas y acompañadas. Durante este período las víctimas no pueden ser expulsadas del país. Algunos organismos como la OSCE-ODIHR recomiendan la adopción de un período de reflexión de tres meses.¹⁵³ En España, el Plan Integral establece *“el reconocimiento de un período de reflexión de, al menos, treinta días”*,¹⁵⁴ al igual que el anteproyecto de reforma de la Ley de Extranjería. Amnistía Internacional acoge con satisfacción la adecuación del Plan Integral y la legislación española a lo previsto en el Convenio Europeo en este aspecto, pero alerta sobre la falta de precisión de la duración del citado período de reflexión y recomienda extenderlo a tres meses. También existe preocupación porque a seis meses de la aprobación del Plan Nacional, el Gobierno español no haya dictado ningún tipo de directriz para el reconocimiento *de facto* del período de reflexión, mientras se aprueba la reforma de la Ley de Extranjería. De acuerdo a la información proporcionada a Amnistía Internacional por una organización que integra la Red Española contra la Trata de Personas, tras aprobarse el Plan Integral, representantes policiales solicitaron indicaciones acerca de la incidencia del reconocimiento del período de reflexión en el proceder policial, y la respuesta fue la de no cambiar el procedimiento de extranjería habitual. Al cierre de este informe, en junio de 2009, se sigue iniciando el expediente de expulsión a mujeres extranjeras en situación administrativa irregular que se sospecha pueden ser víctimas de trata.

Amnistía Internacional alerta de que la falta de procedimientos formales de identificación también puede afectar a la detección de víctimas de trata de países comunitarios o con nacionalidad española. El protagonismo de la Ley de Extranjería en la actuación del Estado respecto a las víctimas de trata (incluidas las acciones de identificación indirecta que son realizadas generalmente en controles de extranjería) puede estar generando situaciones de invisibilidad y desprotección respecto a víctimas de trata de nacionalidad española o mujeres y niñas provenientes de países comunitarios. Representantes de organizaciones que gestionan

¹⁵² Entrevista a la representante de APRAMP en la Red Española contra la red de Trata el 25 de marzo de 2009.

¹⁵³ ODIHR-OSCE (Office for Democratic Institutions and Human Rights), National Referral Mechanisms. Joining, Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons: A practical handbook, pág. 89.

¹⁵⁴ Plan Integral: Area III, Objetivo 5, Acción 4.

recursos de atención para víctimas de trata confirman que *“en el caso de las mujeres rumanas, por ejemplo, ahora ya no se hace nada con ellas, no se profundiza más... Se dice: como ya no eres irregular, a mí como policía, no me interesa tu situación, entonces no hago nada. No se las identifica, ni deriva, ni informa. Esto es muy preocupante”*¹⁵⁵ y alertan del escaso número de mujeres de estos nuevos países comunitarios que acceden a los recursos de alojamiento y atención en la actualidad: *“el piso antes estaba lleno de mujeres rumanas y ahora sólo hay una.”*¹⁵⁶

Resulta fundamental que el Gobierno español establezca un mecanismo de identificación y adquiera un compromiso expreso de no discriminación que garantice el acceso de todas las víctimas de trata, independientemente de su situación administrativa y su nacionalidad, a las medidas de asistencia y protección establecidas en el Plan Integral y en el Convenio Europeo.

5.3.5. Acceso a la justicia y protección

El Convenio Europeo establece que los Estados deberían conceder la autorización de residencia en el país de destino a las víctimas de trata en los siguientes supuestos:¹⁵⁷

- Por razones humanitarias, dada su situación personal;
- por cooperación con las autoridades competentes en las investigaciones o actuaciones penales (tanto en casos de crimen organizado, como en caso de tratantes individuales); o
- por necesidad de protección internacional, a través del derecho de asilo.

En España, las víctimas de trata, incluso aquéllas que denuncian los abusos, suelen permanecer en situación irregular, sin autorización de residencia y trabajo, durante el tiempo de duración del proceso penal. El acceso a una autorización de residencia temporal renovable está legalmente condicionada a que la mujer denuncie a los responsables de la trata o colabore con los agentes policiales competentes en materia de extranjería, *“proporcionando datos esenciales o testificando, en su caso, en el proceso correspondiente contra aquellos autores.”*¹⁵⁸ Este derecho sólo es aplicable a las víctimas de trata cuyos tratantes respondan a la definición de “red criminal organizada”. A aquellas mujeres cuyo/s tratante/s no respondan a tal definición les quedaría vetado el acceso a este permiso de residencia.

Según ha podido saber Amnistía Internacional, la Administración ha ido consolidando prácticas interpretativas cada vez más restrictivas para la concesión de la autorización de residencia por esta vía. Como ejemplo, la disyuntiva legal entre “denunciar o colaborar” se viene interpretando como el deber de las víctimas de “denunciar y además colaborar”, para lograr su obtención. Otro ejemplo de interpretación restrictiva es la que hace referencia a la obligación de la víctima de romper con el entorno de la trata, que se requiere a pesar de no ser un motivo tasado en la ley y que además se interpreta también restrictivamente. Así lo refleja la experiencia de mujeres acompañadas por organizaciones de la Red contra la Trata, al confirmar que *“a la víctima se le está pidiendo no sólo que haya roto con el entorno de la trata, sino que haya abandonado el ejercicio de la prostitución. Nosotras hemos acompañado a mujeres que habían salido de la trata*

¹⁵⁵ Entrevista de Amnistía Internacional a la Coordinadora de Proyecto Esperanza el 27 de febrero de 2009 en Madrid.

¹⁵⁶ Entrevista a representante de APRAM en la Red Española contra la Trata de Personas el 25 de marzo de 2009.

¹⁵⁷ Artículo 14 del Convenio Europeo.

¹⁵⁸ Artículo 59.1 de la Ley de Extranjería.

pero que, por razones de subsistencia económica, continuaron ejerciendo la prostitución y que se les negó el permiso de residencia por este motivo.”¹⁵⁹

Las mujeres que no denuncian a sus tratantes no tienen acceso a la autorización de residencia por circunstancias personales derivadas de la trata, tal como prevé el Convenio Europeo, lo cual supone una merma de protección para un amplio sector de las víctimas de trata. Amnistía Internacional considera urgente la armonización de la legislación española a lo previsto en el Convenio Europeo, ratificado recientemente por España. La organización muestra preocupación porque el anteproyecto de Ley de reforma de la Ley de Extranjería no contempla la posibilidad de autorizar la residencia de víctimas de trata por motivos relacionados con su situación personal.

Respecto a las medidas de protección internacional, la Ley 3/2007 de Igualdad efectiva entre mujeres y hombres¹⁶⁰ incorporó en la legislación de asilo el reconocimiento expreso de la persecución por motivos de género como causa para la concesión del estatuto de refugiada. Amnistía Internacional acogió con satisfacción dicho avance legislativo. Sin embargo, la organización muestra preocupación por el hecho que el reconocimiento legal no esté produciendo avances prácticos en lo relativo a la concesión del asilo o protección subsidiaria a víctimas de trata.

La Comisión de Ayuda al Refugiado (CEAR) en su informe anual 2008, denuncia la falta de implementación efectiva de la persecución por género como causa de reconocimiento del estatuto de refugiada, y considera que en este ámbito “*existe un abismo entre la titularidad de este derecho y la posibilidad de disfrutarlo, como lo certifican los reducidos índices de protección que año tras año otorga España.*”¹⁶¹ La falta de implementación efectiva del citado avance legislativo puede deberse muy especialmente a la ausencia de medidas de formación del personal de las Oficinas de Asilo y Refugio en esta materia y a la falta de directrices¹⁶² que garanticen que su trabajo se adecua a lo establecido en los estándares internacionales en materia de asilo y género, con especial referencia a la trata de personas.

De acuerdo a lo expresado a Amnistía Internacional por representantes de organizaciones que trabajan con víctimas de trata, el acceso al procedimiento de asilo u otras formas de protección internacional se ve dificultada por la insuficiente información que se les proporciona a las víctimas sobre sus derechos, y las carencias de formación en materia de protección internacional de los profesionales y agentes que tienen atribuida la función.

¹⁵⁹ Entrevista de Amnistía Internacional a la Coordinadora de Proyecto Esperanza el 27 de febrero de 2009 en Madrid.

¹⁶⁰ La Ley 3/2007 de Igualdad ha reformado la Ley 5/1984 de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo, y prevé la concesión del derecho de asilo a mujeres extranjeras que huyan de sus países de origen debido a un temor fundado a sufrir persecución por motivos de género.

¹⁶¹ CEAR, «La situación de los refugiados en España». Informe 2008, pág. 92. Este informe concluye que si bien se ha concedido el asilo a varias mujeres que sufrieron persecución por género, ninguna de las concesiones se dirigió a una víctima de trata.

¹⁶² Estas directrices deberían recoger las orientaciones del Protocolo de Palermo, las Directrices sobre Género del ACNUR, los Principios recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas contenidos en el Informe del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos al Consejo Económico Social (E/2002/68/add.1), las Observaciones del Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en su informe sobre España de 2004.

5.4. VIOLENCIA DE GÉNERO Y DERECHO A LA REPARACIÓN

El Comité de Naciones Unidas que vigila el cumplimiento de la CEDAW ha instado a los Estados a garantizar el acceso efectivo de las víctimas de violencia contra las mujeres a “*procedimientos de denuncia y reparación, la indemnización inclusive*.”¹⁶³ El derecho a la reparación comprende de acuerdo al derecho internacional:¹⁶⁴

- Indemnización por daños y perjuicios económicamente evaluables, entre ellos: el daño físico y mental, incluido el dolor, el sufrimiento y la angustia emocional; la pérdida de oportunidades, incluidas las oportunidades de educación, empleo y prestaciones sociales; los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; el daño a la reputación o a la dignidad; los gastos contraídos por asistencia jurídica o especializada, servicios médico psicológicos y sociales. El Estado debe garantizar que la víctima pueda percibir una indemnización adecuada al daño sufrido y, debería anticiparla pudiendo más tarde repercutir al deudor (autor responsable de los actos de violencia) la cantidad abonada.¹⁶⁵
- Restitución y rehabilitación. Supone devolver en la medida de lo posible a la víctima a la situación anterior a la agresión sufrida, incluidas las medidas necesarias para garantizar su recuperación física, psíquica y social.
- Satisfacción, que incluye cesación de las violaciones, verificación de los hechos, difusión pública de la verdad en la medida que no cause más daños innecesarios ni amenace la seguridad de la víctima, los testigos y otras personas; averiguación del paradero de las personas desaparecidas; ayuda para realizar nuevos enterramientos de acuerdo con la cultura; declaraciones oficiales que restablezcan la dignidad y reputación de la víctima.
- Las garantías de no repetición. El Estado debe asegurar que la agresión no volverá a repetirse y que las sobrevivientes gozan de protección efectiva ante represalias o amenazas.

A través de sucesivos informes, con anterioridad y posteriores a la entrada en vigor de la Ley Integral, Amnistía Internacional ha mostrado preocupación por la falta de desarrollo normativo y medidas en España dirigidas a garantizar a las mujeres sobrevivientes de violencia de género a manos de sus parejas o exparejas, violencia sexual y trata de personas, una indemnización proporcionada al daño sufrido, satisfacción, la más completa rehabilitación y recuperación psicológica, económica y social posibles, y la no repetición de la violencia.

¹⁶³ Recomendación general 19, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 11º período de sesiones, 1992, Doc. ONU: HRI/GEN/1/Rev.1 at 84 (1994), párr.24 i).

¹⁶⁴ Los componentes y contenidos han sido sólidamente descritos bajo los «Principios y directrices sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones» Texto descargable en: www2.ohchr.org/spanish/law/reparaciones.htm Dichos principios y directrices reúnen normas ya establecidas en un conjunto de tratados internacionales cuya aplicación se ha reflejado ampliamente en la jurisprudencia internacional. En relación a violencia contra las mujeres y las niñas, ver Amnistía Internacional: «Hacer los derechos realidad. El deber de los Estados de abordar la violencia contra las mujeres». Índice AI:ACT 77/049/2004, Capítulo 8: Reparación, publicado en 2004.

¹⁶⁵ Recomendación Rec (2006) 8 del Consejo de Europa sobre asistencia a las víctimas del delito (Adoptada por el Comité de Ministros el 14 de junio de 2006), artículo 8 «Compensación por parte del Estado».

El derecho a la reparación no fue expresamente abordado en la Ley Integral y el Gobierno español tampoco ha impulsado un marco normativo adecuado para hacer realidad este derecho. Tampoco se han arbitrado cauces accesibles para que las víctimas o sus familiares obtengan reparación ante situaciones en las que las agresiones sufridas guarden relación con una falta grave de diligencia de una institución o agente del Estado.¹⁶⁶

Amnistía Internacional ha podido documentar las consecuencias prácticas de la falta de atención política y legislativa al derecho a la reparación a través de experiencias de mujeres, que después de sobrevivir a las agresiones, en algunos casos incluso de extrema gravedad, viven su recuperación con una gran soledad y falta de apoyo.

Ocho años después de sufrir un intento de atropello y 15 puñaladas en órganos vitales por parte de su exmarido, **Ascensión Anguita Quesada**¹⁶⁷ no ha recibido indemnización alguna ni apoyo institucional para su completa recuperación, a pesar de las graves secuelas físicas y psíquicas que sufre a raíz de la agresión. El único ingreso que percibe son 401,04 € de la pensión de incapacidad total para trabajar que le reconoció la Seguridad Social a raíz de las secuelas, que junto a los préstamos de algunas amistades, representa su sustento y el de sus dos hijas. Además de la preocupación por la ausencia de apoyo para su recuperación y la de sus hijas, y por la falta de autonomía económica, desde hace un año Ascensión también teme por su seguridad. En julio de 2008 su agresor comenzó a obtener permisos penitenciarios y ella alberga el temor de que durante esos días de libertad vaya a atentar de nuevo contra su vida. Ha solicitado protección a diferentes instancias, incluida la unidad de la Policía Nacional encargada de proteger a mujeres con orden judicial de protección, cuya respuesta intranquilizó aún más a Ascensión. “*Me dijeron que había un inspector para 150 mujeres maltratadas, que no tenían medios y que, si me quiere matar, lo va a hacer*”, recuerda. A pesar de que finalmente el Instituto Andaluz de la Mujer le proporcionó un teléfono móvil GPS, afirma que “*las propias fuerzas de seguridad y los organismos de igualdad me dijeron que no sirve para nada, que si me quiere agredir lo va a hacer, y que solamente puedo contar con mi prevención, no saliendo a la misma hora, no haciendo el mismo recorrido, no saliendo sola*”. En la actualidad, durante los seis días al mes que su agresor disfruta del permiso penitenciario, Ascensión permanece escondida en un municipio distinto al suyo y según relata “*me paso durmiendo los seis días*”. La falta de seguridad le impide consolidar su recuperación y le ha sido diagnosticado un “*shock postraumático indefinido*”.

En materia de indemnizaciones: profesionales del sector jurídico, activistas de organizaciones de mujeres y mujeres sobrevivientes entrevistadas por Amnistía Internacional coinciden en señalar la falta de mecanismos para garantizar el derecho de las víctimas a una indemnización. El abogado de una organización de apoyo a víctimas de violencia sexual afirma que “*el gran problema de todos los procedimientos judiciales es la ejecución. Cuesta muchísimo obtener la responsabilidad civil, cuando se consigue*”, y otra profesional de la misma organización apunta que “*muchas veces, te es imposible cobrarlo porque el agresor es insolvente y no puedes hacer nada*.”¹⁶⁸ Una abogada con amplia experiencia en violencia sexual plantea que a estas

¹⁶⁶ El caso de Sylvina Bassani, asesinada el 10 de abril de 2008, tras pedir protección al juzgado a través de numerosos escritos, es paradigmático. A pesar de que su muerte se produjo en un contexto de inacción judicial frente a la protección solicitada, no se ha producido ningún tipo de rendición de cuentas al respecto y las diligencias informativas iniciadas por el Consejo General del Poder Judicial tras dicho asesinato no derivaron en la apertura de ningún expediente disciplinario. Ver Amnistía Internacional - Sección española: «Obstinada realidad, derechos pendientes. Tres años de la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género». Julio de 2008.

¹⁶⁷ Entrevista de Amnistía Internacional a Ascensión Anguita Quesada el 2 de diciembre de 2008 en Sevilla, e información adicional recibida sobre su caso el 21 de marzo de 2009.

¹⁶⁸ Abogados/as de la Asociación de Apoyo a Víctimas de Violencia Sexual (ADAVAS) de León. Información recibida por Amnistía Internacional el 25 de marzo de 2009.

dificultades se suma la dilación excesiva de los procesos de ejecución de la responsabilidad civil, y afirma que *“la ejecución penal es muy frustrante para las víctimas, ya que llegan a la misma agotadas y desprotegidas, y con frecuencia la situación se extiende otro par de años.”*¹⁶⁹

La Administración de Justicia debería poner todos los medios al alcance para agilizar la ejecución de la responsabilidad civil derivada de las sentencias firmes y hacer efectivo el cobro de la indemnización por parte de las víctimas. Esta situación es especialmente acuciante en los casos de lesiones y secuelas graves. Durante el proceso, el Estado debería garantizar que las mujeres obtienen una compensación provisional de manera oportuna. Este tipo de ayuda debería cubrir, además de los tratamientos médicos y psicológicos necesarios para la recuperación, un sustento económico digno para las sobrevivientes. La organización conoce casos en los que las víctimas sufrieron un gran empobrecimiento económico tras la agresión y no contaron con un apoyo adecuado por parte del Estado. El caso de Ascensión Anguita, incluido en este informe, es un caso singularmente ilustrativo.

Desde la tramitación de la Ley Integral, y en informes posteriores, Amnistía Internacional puso de relieve la inadecuación de la actual Ley de Ayudas a Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual¹⁷⁰ (en adelante Ley 35/1995) como instrumento para garantizar el derecho a la reparación de las víctimas de violencia de género. La organización muestra preocupación por las dificultades de la mayor parte de las víctimas de violencia de género en sus diversas formas, para cumplir los requisitos establecidos en la Ley 35/1995, lo cual ha sido confirmado por organizaciones de apoyo a mujeres víctimas de violencia de género. Respecto a las víctimas de violencia sexual, la coordinadora de una organización de atención manifiesta su queja al respecto y afirma que: *“La ley de ayudas [Ley 35/1995] no hemos logrado que se aplique ni una sola vez. Recuerdo una mujer en 2004 que tuvo que abandonar el barrio y tuvo unos gastos añadidos, pues no, no fue posible.”*¹⁷¹ Y una abogada con experiencia en asistir a víctimas de violencia de género, añade que la Ley 35/1995 *“no tiene el presupuesto necesario para cubrir la insolvencia de los agresores, es una ley cuya existencia no se difunde, y no se promueve apenas su uso.”*¹⁷²

Las propias cifras sobre concesión de ayudas derivadas de la Ley 35/1995 evidencian problemas de accesibilidad a las ayudas.

¹⁶⁹ Amparo Díaz Ramos, abogada especializada en asistencia a mujeres y niñas víctimas de violencia sexual.

Entrevista realizada por Amnistía Internacional por correo electrónico: respuesta recibida el 3 de abril de 2009.

¹⁷⁰ Ley 35/1995 de 11 de diciembre de Ayudas a Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual (BOE nº 296, de 12 de diciembre de 1995).

¹⁷¹ Tina Alarcón, Presidenta de la Federación Estatal de Asociaciones de Atención a Mujeres Víctimas de Agresiones Sexuales (CAVAS). Entrevista realizada por Amnistía Internacional el 25 de febrero de 2009 en Madrid.

¹⁷² Ver nota 153.

Tipo de ayuda	2005	2006	2007	2008 (a 30 de abril)
Por incapacidad	0	0	0	0
Por invalidez	2 40.489,37 €	2 12.245,47 €	1 29.840,40 €	0
Por gastos de tratamiento	0	0	0	0
Por fallecimiento	21 366.798,21 €	34 20.531,78 €	21 404.585,29 €	15 372.498,44 €
Por gastos de sepelio	0	0	0	0
TOTAL	23 407.287,58 €	36 32.777,25 €	22 434.425,69 €	15 372.498,44 €

FUENTE: Ministerio de Igualdad. *Evaluación de la aplicación de la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, julio 2008.*

Amnistía Internacional, con anterioridad a la aprobación de la Ley Integral, ya puso de manifiesto el trato desigual a las sobrevivientes a la violencia de género (incluida la violencia sexual y la trata) respecto de otras víctimas de delitos violentos, como las víctimas del terrorismo, en lo relativo al acceso efectivo a una indemnización justa y adecuada. La organización considera que el Estado español no actúa con la misma diligencia respecto a las sobrevivientes de la violencia contra las mujeres. Dicha desigualdad se desprende de la comparación entre la citada Ley 35/1995 de Ayuda a Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual (Ley 35/1995) y la Ley 32/1999 de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo¹⁷³ (en adelante, Ley de Víctimas del Terrorismo). Con relación a esta última, la organización expresa su apoyo, pero también señala con preocupación las diferencias con lo dispuesto respecto de víctimas de otros delitos violentos.

Para fijar la cuantía de las ayudas, ambas normas establecen unos baremos y aplican reglas correctoras. La cuantía de las ayudas previstas en el baremo de la Ley de Víctimas del Terrorismo duplica y en algunos conceptos, como la gran invalidez, triplica las cuantías establecidas en la Ley 35/1995. Pero, además, mientras la Ley de Víctimas del Terrorismo permite que las ayudas superen la cuantía de la indemnización fijada en sentencia, e incluso obliga al Estado a compensar la diferencia, la Ley 35/1995 dispone que *“el importe de las ayudas no podrá superar en ningún caso la indemnización fijada en la sentencia.”*¹⁷⁴ Amnistía Internacional ha podido saber que las víctimas de violencia de género reciben generalmente indemnizaciones judiciales de escasa cuantía, que se calculan usando como referente el baremo de los accidentes de tráfico o a través de la estimación libre del órgano judicial. Abogadas especializadas en violencia sexual califican muchas de las indemnizaciones fijadas en sentencia como *“humillantes para las víctimas”* y se quejan de que *“los daños en la esfera de la sexualidad son sistemáticamente invisibilizados y no se indemniza por ellos, ni por la necesidad de recibir terapia”*¹⁷⁵ y añaden que *“en la violencia sexual la indemnización se deriva del concepto de ‘daño moral’ y las*

¹⁷³ Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo, en su redacción dada por la disposición adicional novena de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre y por la Ley 2/2003, de 12 de marzo (BOE núm. 242, de 9 de octubre).

¹⁷⁴ Artículo 6 de la Ley 35/1995 y artículo 6.2. a) de la Ley 32/1999.

¹⁷⁵ Ver nota 149.

*cuántas dependen mucho. Los abusos a niñas suelen saldarse con indemnizaciones entre 1.000 a 2.000 €, en casos de agresión sexual, entre 6.000 a 12.000 €...*¹⁷⁶

Ambas normas prevén la posibilidad de concesión provisional de las ayudas en espera de la sentencia firme. Sin embargo, mientras la Ley de Víctimas del Terrorismo no establece requisitos para el acceso a este derecho, la Ley 35/1995 sólo lo permite en casos de situación de precariedad económica. El Reglamento de la Ley 35/1995 considera “situación de precariedad económica”, la percepción por parte de la víctima de rentas o cualquier tipo de ingreso que no sobrepase, en cómputo anual el salario mínimo interprofesional vigente en el momento de la solicitud.¹⁷⁷

Mientras la percepción de las ayudas previstas en Ley de Víctimas del Terrorismo es compatible con la obtención de cualquier otra ayuda,¹⁷⁸ la Ley 35/1995 no permite su compatibilidad con las pensiones de incapacidad temporal de la Seguridad Social. Amnistía Internacional ha tenido acceso a casos en los que fue detráído el monto percibido.

Por último, la Ley de Víctimas del Terrorismo establece otras ayudas que se añaden a las ordinarias. Se trata de “ayudas específicas destinadas a financiar tratamientos médicos, prótesis e intervenciones quirúrgicas, la exención de todo tipo de tasas académicas en los centros oficiales de estudios de todos los niveles de enseñanza a las víctimas de actos terroristas, así como a sus cónyuges y sus hijos.”¹⁷⁹ La Ley 35/1995 no cuenta con este tipo de ayudas complementarias.

Amnistía Internacional considera que el Gobierno español, tomando como estándar adecuado la legislación de ayudas a víctimas de terrorismo, debería equiparar la regulación normativa sobre las condiciones y el monto presupuestario destinado a la indemnización de las víctimas de violencia de contra las mujeres en sus distintas manifestaciones.

Respecto a las víctimas de trata, la organización ha documentado casos de ausencia de indemnización derivada de la declaración de insolvencia de los tratantes, a pesar de que las importantes ganancias derivadas de la explotación eran conocidas. La organización acoge con satisfacción el establecimiento de una extensión del comiso ampliado a los bienes relacionados con la trata¹⁸⁰ en el Plan Integral, con el fin de que el valor de los efectos decomisados repercuta en la asistencia de las víctimas. La organización confía en que dicho fondo también contribuya a garantizar a todas las víctimas de trata el derecho a recibir una indemnización suficiente y adecuada.

En lo que concierne a restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, el panorama es muy desafiante. Amnistía Internacional observa que a pesar de los avances en la disposición de recursos de asistencia a víctimas de violencia de género en la pareja o expareja –no así para víctimas de violencia sexual–, el panorama sigue siendo desolador. Numerosas mujeres, tras pasar por los recursos establecidos, no lograron alcanzar su recuperación psicológica o económica. También se han documentado casos que reflejan una gran falta de diligencia de las

¹⁷⁶ Abogada de un centro de atención a víctimas de violencia sexual entrevistada por Amnistía Internacional el 5 de abril de 2009.

¹⁷⁷ Real Decreto 738/1997, de 23 de mayo, por el que se aprueba el reglamento de ayudas a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual (BOE núm. 126/1997, de 27 de mayo de 1997), artículo 8.

¹⁷⁸ Artículo 6.5 de la Ley 32/1999 de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo.

¹⁷⁹ Artículo 7 de la Ley 32/1999 de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo.

¹⁸⁰ Plan Integral: Area IV, Objetivo 3; acción 4.

instancias públicas, que lejos de contribuir a la recuperación de las sobrevivientes con los medios más adecuados, vinieron a agravar la situación en la que se encontraba la mujer.

Mercy Igiede¹⁸¹, de nacionalidad nigeriana y 40 años de edad, fue víctima de mutilación genital en su país y llegó a España en una patera en 2002. En 2004 inició una relación de pareja con un hombre que desde el inicio la agredió psíquica y físicamente, especialmente durante su embarazo. La intervención de los servicios sanitarios a los que acudió Mercy para curarse de las agresiones, no derivó en ningún procedimiento judicial contra su agresor. A las lesiones y secuelas derivadas de las agresiones Mercy debió añadir, a partir de 2005, el contagio del virus de VIH-Sida, transmitido por su pareja.

En 2007, tras separarse de su agresor, Mercy se decidió a denunciarle y, ante la persistencia de sus amenazas, obtuvo una orden de protección judicial y pidió el ingreso en un centro de acogida. En el mes de julio de 2007 residió por un breve período en dos centros de emergencia, tras el cual el Instituto Andaluz de la Mujer, en contra de la opinión de la asesora de la organización de mujeres que la apoyaba, decidió proponer su traslado a un centro para enfermos de VIH. Mercy accedió al traslado por desconocimiento y durante un mes y medio debió compartir alojamiento únicamente con hombres en un centro donde no se le proporcionaba ninguna atención especializada en violencia de género y en el que llegó a sufrir intentos de agresión sexual por parte de los internos. El ingreso en este centro provocó a Mercy una crisis con parálisis facial y del cuerpo.

A raíz de las gestiones realizadas por la familia del agresor y, en vista del grave deterioro físico y psíquico sufrido, Mercy ha sido privada de la guarda y custodia de su hija, lo cual le ha supuesto una enorme angustia. A pesar de estar gravemente enferma, y de carecer de ingresos salvo lo que le reportan algunas horas de trabajo doméstico, Mercy ha sobrevivido desde que obtuvo la orden de protección judicial, en julio de 2007, hasta abril de 2009 sin apoyo económico alguno. En el mes de abril de 2009, tras numerosas gestiones en las que ha sido apoyada por diversas ONGs, y una vez que ha sido admitida a trámite su solicitud de asilo, Mercy ha logrado cobrar la Renta Activa de Inserción (RAI) consistente en 421,79 euros/mes en 2009, cuya duración máxima es de 11 meses.

Amnistía Internacional también ha comprobado con preocupación que varios años después de la agresión, mujeres que sobrevivieron a graves agresiones continúan atemorizadas por la posibilidad de ser objeto de un nuevo ataque de su agresor. El caso de Ascensión Anguita resulta paradigmático, pero no es el único. Entre los casos documentados por la organización destaca el de Sylvina Bassani,¹⁸² que, a pesar de sus reiteradas solicitudes, tampoco obtuvo protección y fue asesinada el 10 de abril de 2008 por su exmarido. El Estado debe garantizar la seguridad de las sobrevivientes y asegurar que cuentan con los medios para lograr rehacer sus vidas.

¹⁸¹ Entrevista de Amnistía Internacional a Mercy Igiede el 2 de diciembre de 2008 en Sevilla.

¹⁸² Caso de Sylvina Bassani documentado en el informe Amnistía Internacional – Sección Española : «Obstinada realidad derechos pendientes. Tres años de aplicación de la Ley Integral contra la Violencia de Género», julio de 2008.

6. CONCLUSIONES

En los últimos años España ha dado pasos importantes en la dirección correcta para proteger los derechos humanos de las mujeres, entre ellos medidas legislativas y planes ante patrones extendidos, como en el caso de la violencia contra las mujeres por parte de sus parejas y exparejas. Sin embargo, hay aún un largo camino por recorrer para una acción eficaz. Dar cumplimiento a su obligación internacional de eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas comprende combatir los distintos abusos que de manera específica o desproporcionada se dirigen contra aquéllas por motivos de género. Amnistía Internacional, aunque conoce recientes medidas y algunas iniciativas en curso, incluidas posibles reformas de la legislación penal en relación a violencia sexual y trata de personas, observa con preocupación que algunas propuestas se formulen impulsadas por estímulos mediáticos en vez de por un enfoque de derechos humanos, dando lugar a que se postergue el cumplimiento de obligaciones internacionales establecidas por los tratados, entre otros, los dirigidos a proteger a la infancia, a las víctimas de trata y a proteger a las personas de la tortura y malos tratos.

Este informe destaca la carencia en España de un marco de actuación estatal para responder de manera integral a las diversas formas de violencia de género a fin de prevenir, perseguir el delito y proteger los derechos humanos de las víctimas, sean abusos perpetrados por particulares o por agentes del Estado, cualquiera que sea el contexto en el que ocurran. Igualmente aún no ha acordado el establecimiento de estándares mínimos en materia de disponibilidad y accesibilidad de recursos en todo el territorio del Estado.

El control migratorio y la llamada lucha contra la inmigración ilegal vienen propiciando desprotección e incluso graves abusos contra mujeres extranjeras en situación administrativa de irregularidad. Normas como la Instrucción 14/2005 ilustran el peso de dichas políticas por encima del deber de proteger los derechos humanos de las mujeres.

Amnistía Internacional considera necesario llamar la atención especialmente sobre las siguientes preocupaciones:

1. Limitada producción de información y de datos fiables sobre violencia contra las mujeres y las niñas

La organización expresa especial preocupación por la ausencia de información sobre violencia sexual y trata de personas.

2. Falta de legislación y planes dirigidos a asegurar a las víctimas de violencia sexual, atención integral, protección y acceso a la justicia

La acción institucional del Estado español ante la violencia sexual no se apoya en la investigación sobre la magnitud de estos abusos, ni responde a ningún plan de acción coordinado entre las diferentes administraciones. Debido a lo cual:

- No se cuenta con un protocolo estatal que garantice una adecuada atención a todas las víctimas de violencia sexual y la especialización del personal de las instancias involucradas es voluntario.

- No se garantiza la disponibilidad de los recursos de atención en todo el territorio del Estado. Los centros de atención son escasos y su distribución plantea graves dificultades de accesibilidad para mujeres de municipios rurales o periféricos.
- No existen “centros de crisis” de atención 24 horas de cara a la atención psicológica, acompañamiento, información y alojamiento de las víctimas de violencia de índole sexual.

3. La Administración de Justicia no está preparada para asegurar una investigación diligente de la violencia sexual y un trato adecuado a las víctimas en todas las fases del procedimiento judicial

La falta de formación especializada del personal a cargo de la investigación forense, además de afectar negativamente a las víctimas, acarrea consecuencias sobre la persecución del delito e impunidad. Las pruebas realizadas por personas expertas externas, pese a reunir condiciones de mayor fiabilidad, suelen recibir una menor consideración judicial.

La integridad y la seguridad de las víctimas siguen sin garantizarse en la mayor parte de los juzgados. La denegación de la prueba anticipada o de la declaración por videoconferencia de las víctimas, y su citación a declarar en el juicio oral, son prácticas habituales. En relación a las niñas víctimas de violencia sexual, la falta de medios materiales en los partidos judiciales afecta a sus derechos.

No existe formación adecuada, obligatoria y continua dirigida al personal judicial en materia de violencia sexual. La persistencia de patrones discriminatorios y prejuicios sobre la actuación de las víctimas puede comprometer seriamente los derechos de las víctimas y contribuir a la impunidad de los crímenes. La valoración judicial de las pruebas desde un enfoque inadecuado puede constituir un grave obstáculo para la obtención de justicia.

4. A pesar de las recomendaciones internacionales, el Gobierno español no ha puesto en marcha ningún mecanismo de prevención de la tortura, que incluya medidas contra la violencia sexual cometida por funcionarios del Estado

5. Existencia de obstáculos para el acceso efectivo de las víctimas de trata a la atención, protección y justicia

La ratificación por parte de España del Convenio Europeo contra la Trata de Personas constituye un avance fundamental para la protección de los derechos humanos de las mujeres frente a la trata de personas. Amnistía Internacional también acoge con satisfacción la aprobación de un Plan Integral contra la Trata de Personas con Fines de Explotación Sexual, pero advierte de la falta de coherencia entre el Plan Integral y el citado convenio en algunos aspectos fundamentales y llama la atención sobre la falta de calendario y presupuesto público para su desarrollo. La reducción del objeto de protección del Plan Integral únicamente a las víctimas de trata con fines de explotación sexual puede dejar desprotegidas a mujeres y niñas víctimas de la trata con otros fines.

La organización destaca entre sus principales motivos de preocupación:

- La falta de previsión de un mecanismo de identificación de las víctimas de trata en el Plan Integral puede consolidar prácticas policiales contrarias a la protección de los derechos

humanos de tales víctimas, incluido su ingreso en centros de internamiento para extranjeros y su posterior expulsión sin garantías de seguridad.

- En el caso de extranjeras en situación irregular, el Plan Integral condiciona su acceso a recursos básicos de atención y protección a que colaboren con las autoridades. Este requisito puede dejar desprotegida a la mayor parte de las víctimas de trata, que precisan tiempo, información, protección y atención adecuada para denunciar a sus agresores y colaborar con la Administración.
- Falta de acceso efectivo de las víctimas de trata al asilo o formas subsidiarias de protección internacional. La ausencia de directrices y formación adecuadas para el personal encargado de tramitar y aprobar las solicitudes de asilo pueden ser trabas importantes.
- Las víctimas de trata no cuentan con asistencia letrada garantizada a través de un turno de oficio especializado dentro de los Colegios de Abogados. Aunque el Plan Integral ha previsto tal medida para las víctimas de trata con fines de explotación sexual, a seis meses de su aprobación, aún no ha sido desarrollada.
- Debido a la insuficiente legislación en la materia y a deficiencias en su aplicación judicial, las víctimas de trata acuden al procedimiento judicial sin garantías efectivas de protección, y a menudo deben enfrentarse a situaciones de riesgo durante los procedimientos.

6. El Estado español no asegura el derecho de las víctimas de violencia de género a obtener reparación

Las mujeres víctimas de violencia cometida por particulares o por agentes del Estado, cualquiera que sea la agresión sufrida, no tienen garantizado el derecho a la reparación en España. Las víctimas y sus familiares se exponen a procesos dilatados y diversas trabas que les impiden contar de manera efectiva con una indemnización proporcionada al daño y a las secuelas de la violencia, máxime cuando el condenado se declara insolvente. La inacción del Estado español en este ámbito afecta también a las posibilidades de una completa recuperación de las víctimas, así como a las garantías de no repetición. El Estado español ha dispuesto para otras víctimas, como aquéllas que han padecido las consecuencias de actos de terrorismo, un conjunto de derechos en materia del derecho a la reparación. Las enormes diferencias y el incumplimiento de obligaciones básicas revela falta de compromiso y voluntad política con los derechos de las mujeres que sobreviven a la violencia de género, incluso en casos de agresiones de extrema gravedad.

7. RECOMENDACIONES

Amnistía Internacional recomienda al Gobierno español que asuma el marco y el enfoque de derechos humanos como base para responder con la debida diligencia a la violencia contra las mujeres. La coherencia y amplitud de la respuesta debería asegurarse a través de un Plan Marco de Acción Estatal frente a la Violencia contra las Mujeres y las Niñas, que garantice una actuación adecuada contra los diferentes abusos de los derechos humanos derivados de la discriminación por motivos de género. Concretamente, la organización dirige las siguientes recomendaciones, con especial énfasis en la respuesta institucional ante la violencia sexual y la trata de mujeres y niñas¹⁸³:

1. Investigación y publicación de datos sobre violencia contra las mujeres

Al Gobierno español y al Consejo General del Poder Judicial:

- Producir y publicar datos sobre la magnitud y la prevalencia de las diferentes formas de la violencia contra las mujeres y las niñas, a través de metodologías apropiadas. Los homicidios de mujeres y niñas cometidos fuera de las relaciones de pareja o expareja deben ser registrados.
- Obtener y publicar información desagregada por sexo y edad de la víctima sobre la respuesta judicial ante las denuncias de las distintas formas de violencia contra las mujeres y niñas, que incluya, al menos, datos sobre denuncias sobreesuadas, porcentaje de sentencias condenatorias y absolutorias.

2. Tipificación penal de la violencia sexual y de la trata

Al Gobierno español y a los Grupos Parlamentarios

- En la reforma del Código Penal ajustar las definiciones que conciernen a violencia sexual a los estándares y criterios internacionales para permitir su efectiva persecución y sanciones en proporción a la gravedad de los crímenes.
- En la reforma del Código Penal asegurar que la trata de personas responde a los elementos de la definición internacional y tiene un tratamiento en correspondencia a su condición de crimen de derecho internacional.
- Garantizar la persecución efectiva de los actos de violencia sexual que pueden ser constitutivos de tortura.
- Desarrollar de manera consistente con las definiciones internacionales la tipificación de otros delitos que especial o desproporcionadamente afectan a las mujeres, tales como el embarazo forzado o la esclavitud sexual.

¹⁸³ En el informe Amnistía Internacional – Sección Española: «Obstinada realidad derechos pendientes. Tres años de aplicación de la Ley Integral contra la Violencia de Género», julio de 2008, se presenta un amplio catálogo de recomendaciones para garantizar la realización de los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género en la pareja o expareja, a través de un adecuado desarrollo de la Ley Integral.

3. Medidas ante la violencia contra las mujeres cometida por agentes estatales

Al Gobierno español:

- En el marco de una estrategia más amplia de lucha contra la tortura, establecer medidas y directrices profesionales para combatir la violencia sexual cometida por agentes estatales y garantizar la protección efectiva de los derechos de las víctimas de tales abusos.

A la Fiscalía General del Estado:

- Dictar una Instrucción que siga las recomendaciones internacionales y disponga directrices precisas sobre la actuación de la Fiscalía en la investigación, el impulso del procedimiento y la protección de los derechos de las víctimas durante el proceso, con el fin de prevenir situaciones de impunidad efectiva. Se debe incluir un apartado sobre víctimas extranjeras en situación irregular.

4. Detección de los abusos de género en el ámbito sanitario

Al Gobierno español:

- Elaborar un Plan Integral de Formación, con calendario y financiación suficiente, que garantice la preparación del conjunto del personal sanitario del Estado en ámbitos clave para la detección de los abusos contra las mujeres y niñas, así como la atención y derivación adecuadas.

5. Identificación de las víctimas de trata y período de reflexión

Al Gobierno español:

- Establecimiento de un mecanismo de identificación de las víctimas de trata que disponga un órgano encargado y un procedimiento administrativo a seguir para el reconocimiento de una presunta víctima de trata y su posterior acreditación como tal. Este procedimiento debería garantizar la participación activa de las organizaciones especializadas en la asistencia a las víctimas.
- Desarrollo efectivo del derecho a un “período de reflexión y recuperación” de tres meses que permita a las víctimas de trata iniciar su recuperación y librarse de la influencia de los tratantes, y que asegure que no se iniciará ningún expediente sancionador por migración irregular contra presuntas víctimas de trata.

6. Atención y protección a las niñas sobrevivientes de violencia de género

Al Gobierno español y a los gobiernos autonómicos en el marco de sus competencias:

- Elaborar protocolos y directrices de actuación específicas para garantizar una adecuada respuesta institucional para víctimas de trata y de violencia sexual menores de edad, lo que debería incluir procedimientos de detección de los abusos, técnicas de investigación

adecuadas, atención y protección efectiva durante el procedimiento y garantías de reparación adecuadas.

7. Atención integral a las mujeres y niñas víctimas de violencia de género en todas sus formas

Al Gobierno español:

- Sin perjuicio de las competencias autonómicas de gestión de los recursos, se debe garantizar, a través de una financiación suficiente y estable, la implantación y funcionamiento de una red de recursos de alcance estatal de atención integral a las víctimas de las diferentes manifestaciones de la violencia contra las mujeres, acorde a los estándares mínimos previstos por el Consejo de Europa. La distribución y servicios prestados deberían responder a las necesidades de mujeres de municipios periféricos y de mujeres con necesidades añadidas (drogodependencias, alcoholismo, enfermedad mental...). Dicho acuerdo debería recoger, además de los recursos siguientes, recursos especializados en materia de violencia sexual y trata de mujeres y niñas, prestados por profesionales con formación adecuada:

** Recursos de atención integral para víctimas de violencia sexual:

- Un “centro de crisis” 24 horas para la atención inmediata a las víctimas de violencia sexual en cada provincia, donde puedan encontrar información, apoyo y acompañamiento especializado y derivación, en su caso, a un alojamiento seguro.
- Un centro de atención especializada a mujeres y niñas víctimas de violencia sexual cada 200.000 mujeres con atención jurídica, psicológica y social.

** Recursos de atención integral para víctimas de trata:

Con independencia de la interposición de la denuncia, de la colaboración con las autoridades o de la situación administrativa, todas las presuntas víctimas de trata con fines de explotación sexual y laboral, incluidas las víctimas de matrimonios serviles y otras modalidades de explotación, deben tener acceso a:

- Alojamientos seguros con disponibilidad de plazas y accesibilidad de todas las víctimas, con independencia de la Comunidad Autónoma de procedencia o de la situación administrativa de residencia.
- Servicios de apoyo psicológico y educativo para los hijos e hijas de las víctimas.
- Recursos especializados para menores víctimas de trata, que garanticen una atención especializada y adecuada a sus necesidades.

** Apoyo a la autonomía económica de las sobrevivientes:

- Ayudas económicas a las víctimas de violencia de género, incluida la violencia sexual o la trata. Su identificación o acreditación de tal condición puede incluir informes sanitarios y sociales.
- Apoyo público a la formación e inserción laboral de todas las mujeres sobrevivientes de la violencia de género.

*** Atención sanitaria y examen forense a víctimas de violencia sexual:*

Formación específica del personal sanitario de urgencias y del personal médico-forense, así como elaboración y difusión de un protocolo estatal de atención sanitaria y examen forense a víctimas de violencia sexual, que incorpore las indicaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y garantice los siguientes derechos:

- La práctica de pruebas forenses y los cuidados médicos posteriores a la agresión sexual realizada de forma inmediata y accesible por profesionales especializados/as.
- La posibilidad de que las víctimas puedan elegir ser atendidas por mujeres sanitarias.
- La atención sanitaria incluye, sin necesidad de solicitud de la mujer, la prueba de embarazo y de ETS, el tratamiento para las lesiones y el tratamiento preventivo para VIH.
- La contracepción de emergencia y el acceso seguro, rápido y gratuito a la interrupción voluntaria del embarazo.

8. Asistencia letrada inmediata y especializada

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

- Garantizar la asistencia letrada inmediata y especializada a todas las víctimas de violencia contra las mujeres, incluidas las víctimas de violencia sexual y trata de mujeres y niñas, a través de turno de oficio de abogados/as defensores/as de los derechos de las mujeres frente a las manifestaciones de la violencia contra las mujeres. Este turno de oficio debería garantizar un número de profesionales suficientes con probada experiencia y con perspectiva de género.

9. Acceso a la denuncia y trato policial adecuado

Al Gobierno español:

- Retirar la Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad y sustituirla por otra que contenga indicaciones a los agentes policiales sobre el deber de protección efectiva de los derechos humanos de todas las personas, sin discriminación alguna en función de circunstancias, como la situación administrativa de residencia.

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

- Garantizar la formación obligatoria (inicial y continua) de los agentes de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y las policías autonómicas para la adecuada atención y apoyo a las víctimas de violencia de género, incluida la violencia sexual, la trata de mujeres y otras manifestaciones de la violencia de género.
- Elaborar protocolos de actuación en materia de atención y protección a víctimas de trata y de violencia sexual, estableciendo medidas específicas para casos de menores víctimas y procedimientos ágiles de coordinación con abogados/as, personal sanitario y organizaciones y servicios de atención integral.
- Elaborar y difundir directrices de obligado cumplimiento sobre los derechos de las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género, que hagan referencia a la prohibición de discriminación por motivos de la situación administrativa o la nacionalidad.

- Asegurar que, en las dependencias policiales, las mujeres inmigrantes que desconocen el idioma son asistidas por intérpretes de calidad y con formación en violencia de género y que se les informa de sus derechos de manera accesible y completa.

10. Investigación e impulso del procedimiento

Al Gobierno español, a la Fiscalía General del Estado y al Consejo General del Poder Judicial:

- Crear unidades policiales específicas para la lucha contra la trata de personas con personal especializado de ambos sexos, y reforzar las unidades especializadas en la lucha contra la violencia sexual, de modo que se garantice una investigación policial diligente y con respeto absoluto a la intimidad e integridad de las víctimas.
- Garantizar que las Fiscalías realizan una labor diligente en la persecución del delito, especialmente en lo que respecta al impulso del procedimiento, diligencias probatorias y la investigación de los abusos contra mujeres y niñas.
- Garantizar la máxima diligencia profesional y celeridad en la práctica de pruebas y exámenes forenses sobre violencia sexual. Estos exámenes deberían realizarse por profesionales suficientes para cubrir la demanda sin demora y con la debida especialización y enfoque de género que aseguren el respeto a la integridad física y psíquica de las víctimas.

11. Protección a las víctimas y testigos

Al Gobierno español:

Promover la adopción de medidas legislativas y de otra índole que garanticen la efectiva protección de las víctimas y testigos en todas las diligencias procesales, incluido su derecho a no declarar delante del encausado. Se recomienda la reforma de la actual Ley de Protección de Testigos y Peritos de forma que se prevean, entre otros, los siguientes elementos:

- La obligación de informar a las víctimas de trata y a otras víctimas de violencia de género sobre su derecho a solicitar protección, y el alcance de las medidas previstas legalmente.
- La activación de las medidas de protección por parte de los juzgados ante la demanda de la víctima o de su abogado/a.
- La adopción de medidas cautelares de protección a las víctimas por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad, con posterior ratificación del juzgado.
- La posibilidad de que las víctimas (menores y adultas) que lo requieran no estén obligadas a testificar en el juicio oral, a través de la práctica de prueba anticipada.
- La posibilidad de que las víctimas (menores y adultas) que lo requieran presten declaración en el juicio oral a través de videoconferencia.
- La habilitación de recursos suficientes para garantizar la existencia de salas reservadas en los tribunales para proteger su intimidad y la distorsión de la voz en las comparecencias ante el juez/a.
- El anonimato o la identidad de la víctima o testigo debe garantizarse incluso en la sentencia.
- Posibilidad de extender la protección a familiares de las víctimas, incluso cuando haya finalizado el proceso judicial.

- Medidas adecuadas para la protección de testigos relacionados con delitos de violencia contra las mujeres, contra toda medida de intimidación o represalia de la que puedan ser víctimas, así como a todo familiar o persona de su entorno que pudiera verse afectada.

12. Garantías de protección legal a las víctimas de trata

Al Gobierno español y los Grupos Parlamentarios:

- Promover la adecuación de la Legislación de Extranjería española a las previsiones del Convenio Europeo contra la Trata, en especial, ampliar la concesión de autorización de residencia a las víctimas, independientemente de su colaboración con las autoridades, en atención a circunstancias personales de vulnerabilidad y riesgo (salud, riesgos de represalias, etc.), así como a familiares de las víctimas que estén en situación de riesgo.

13. Protección internacional a las víctimas de trata

Al Gobierno español:

- Asegurar la información a las víctimas de trata sobre su derecho a solicitar asilo, especialmente a través de la formación de los abogados/as de las víctimas de trata en esta materia.
- Garantizar el reconocimiento de la condición de refugiada a las mujeres y niñas víctimas de trata cuyos casos se califiquen dentro del ámbito de la Convención de 1951 sobre el Estatuto del Refugiado.
- Asegurar que las víctimas de trata que no reúnan los elementos para ser reconocidas como refugiadas y estén necesitadas de protección internacional, puedan obtener protección subsidiaria.
- Interpretar la legislación de asilo de forma que incorpore la persecución que sufren las víctimas de trata como fundamento para una solicitud de asilo basada en persecución por motivos de género.
- Elaborar Directrices para funcionarios/as de la Oficina de Asilo y Refugio y demás profesionales encargados de formalizar solicitudes de asilo que garanticen el acceso efectivo de las víctimas de trata al asilo u otras formas de protección y que incorpore aspectos procedimentales como la realización de entrevistas y elementos para la identificación de potenciales víctimas que solicitan asilo.

14. Obtención de justicia

Al Gobierno español y al Consejo General del Poder Judicial:

- Garantizar la formación obligatoria en materia de violencia contra las mujeres, incluida la violencia sexual a mujeres y niñas y la trata de personas, sus raíces y consecuencias, de los jueces o juezas y magistrados/as con competencias en esta materia a través de la adopción de las medidas necesarias.
- Elaborar y difundir un manual de buenas prácticas judiciales para la incorporación de la perspectiva de género en la valoración de la prueba en los delitos sexuales.

- Crear un grupo especializado de intérpretes judiciales con formación y sensibilización sobre la violencia contra las mujeres y asegurar que todas las víctimas que lo requieran sean asistidas por este grupo de profesionales.

15. Derecho a la reparación

Al Gobierno español y los Grupos Parlamentarios:

- Impulsar legislación y otras medidas que aborden el derecho de las víctimas de violencia de género, y en su caso a sus familiares, a una reparación justa y oportuna que comprenda indemnización, restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Dicha ley debe tomar como referencia los derechos previstos a las víctimas de actos de terrorismo por la Ley 32/1999, así como desarrollar las obligaciones a cargo del Estado.

8. INDICADORES

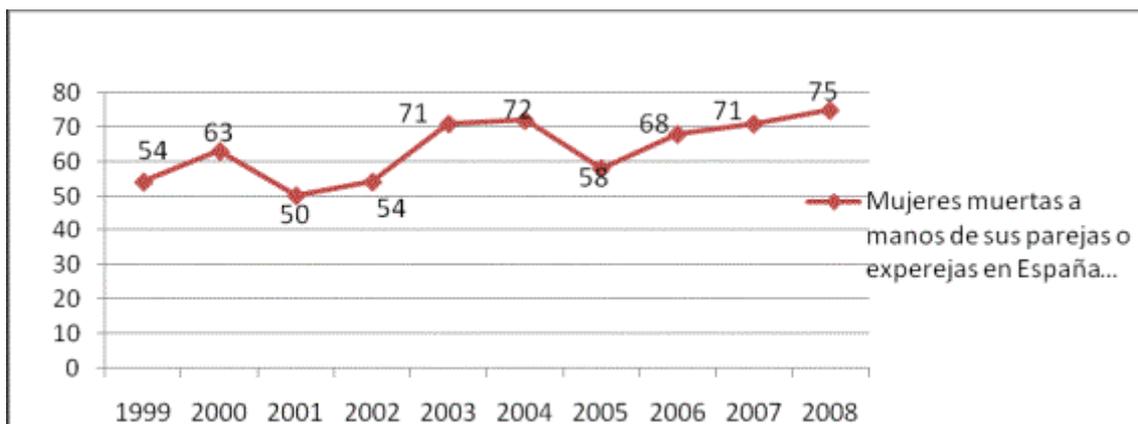
1. Se ha elaborado un Plan Marco de Acción Estatal frente a la Violencia contra las Mujeres y las Niñas en todas sus Formas que garantiza una actuación adecuada frente a los diferentes abusos contra los derechos humanos de las mujeres derivados de la discriminación por motivos de género.
2. Se produce y publica información sobre la magnitud y la prevalencia de las diferentes formas de la violencia contra las mujeres y las niñas y sobre la respuesta judicial ante las denuncias de las distintas formas de violencia contra las mujeres y niñas, lo que incluye datos sobre denuncias sobreesuadas, porcentaje de sentencias condenatorias y absolutorias.
3. Se ha garantizado la persecución efectiva de los actos de violencia sexual que pueden ser constitutivos de tortura a través de la reforma del Código Penal.
4. La Fiscalía General del Estado ha dictado una Instrucción que, en base a las recomendaciones internacionales, dispone directrices precisas sobre la actuación de la Fiscalía en la investigación, el impulso del procedimiento y la protección de los derechos de las víctimas durante procesos por actos de violencia contra las mujeres y las niñas perpetrados por parte de agentes estatales con su consentimiento o aquiescencia.
5. Se ha establecido un mecanismo de identificación de las víctimas de trata que dispone un órgano encargado y un procedimiento administrativo a seguir para el reconocimiento de una presunta víctima de trata y su posterior acreditación como tal. Este procedimiento garantiza la participación activa de las organizaciones especializadas en la asistencia a las víctimas.
6. El Gobierno central, en coordinación con los de las Comunidades Autónomas, ha dispuesto la implantación y funcionamiento de una red de recursos de alcance estatal de atención integral a las víctimas de las diferentes manifestaciones de la violencia contra las mujeres y las niñas que cumple con los estándares mínimos previstos por el Consejo de Europa.
7. A través de la reforma de la Ley 19/1994 de Protección de Testigos y Peritos y de otras medidas de índole administrativa se ha garantizado la efectiva protección de las víctimas y testigos en todas las diligencias procesales, incluido su derecho a no declarar delante del encausado.
8. En conformidad con lo previsto en el Convenio Europeo contra la Trata de Personas, la legislación española de extranjería ha ampliado la concesión de autorización de residencia a las víctimas de trata extranjeras independientemente de su colaboración con las autoridades, en atención a circunstancias personales de vulnerabilidad y riesgo (situación de salud, riesgos de represalias, etc), así como a familiares de las víctimas que estén en una situación de riesgo.
9. Se incrementa el número de profesionales a cargo de los exámenes forenses sobre violencia sexual, especialmente en los procesos con menores víctimas, con

especialización para el desempeño de su función y capacitados/as en el enfoque de género.

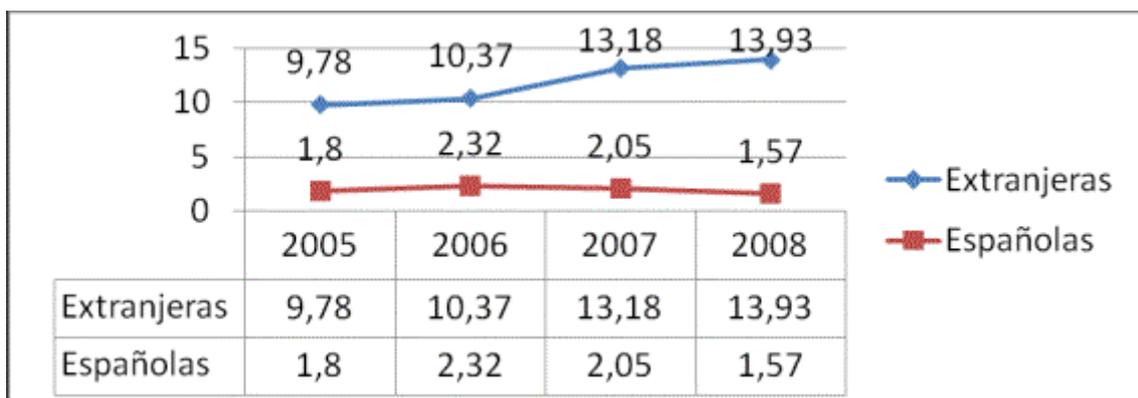
10. Se ha elaborado y difundido un manual de buenas prácticas judiciales para la incorporación de la perspectiva de género en la valoración de la prueba en los delitos sexuales.
11. Se ha fortalecido el derecho a una reparación justa y oportuna que comprende indemnización, restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición a favor de las víctimas de violencia contra las mujeres, y en su caso a sus familiares, mediante medidas legales y de otra índole.
12. Se ha retirado la Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad y ha sido sustituida por otra que contenga indicaciones para los agentes policiales sobre el deber de protección efectiva de los derechos humanos de todas las personas, sin discriminación alguna por circunstancias como la situación administrativa de residencia.

ANEXO

VIOLENCIA DE GÉNERO A MANOS DE PAREJAS Y EXPAREJAS



TASA DE EXTRANJERAS/ESPAÑOLAS MUERTAS POR VIOLENCIA DE GÉNERO EN LA PAREJA O EXPAREJA X 100.000 MUJERES (EXTRANJERAS/ESPAÑOLAS) 2005-2008



FUENTE (de los dos cuadros): Instituto de la Mujer; Gobierno de España